



REGISTRO OFICIAL
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



EDICIÓN CONSTITUCIONAL

Año II - Nº 77

**Quito, lunes 7 de
septiembre de 2020**

Servicio gratuito

ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201
y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

72 páginas

www.registroficial.gob.ec

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

**Al servicio del país
desde el 1º de julio de 1895**

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.



**CORTE CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

**SENTENCIA
Nº 3-19-CN/20**

**LA CORTE CONSTITUCIONAL
RESUELVE PRONUNCIARSE EN EL
SENTIDO DE QUE LA APLICACIÓN DEL
ARTÍCULO 109 NUMERAL 7 DEL CÓDIGO
ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL
ES CONSTITUCIONAL CONDICIONADO
A QUE, PREVIO AL EVENTUAL INICIO
DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO EN EL
CONSEJO DE LA JUDICATURA CONTRA
UN JUEZ, FISCAL O DEFENSOR PÚBLICO,
REALICE SIEMPRE UNA DECLARACIÓN
JURISDICCIONAL DEBIDAMENTE
MOTIVADA DE LA EXISTENCIA DE
DOLO, MANIFIESTA NEGLIGENCIA
O ERROR INEXCUSABLE. ASÍ MISMO,
EL ARTÍCULO 109 NUMERAL 7 DEL
COFJ DEBERÁ SER INTERPRETADO EN
CONCORDANCIA CON EL ARTÍCULO 125
DEL MISMO CÓDIGO, RELATIVO A LA
ACTUACIÓN INCONSTITUCIONAL DE
LOS JUECES**



Sentencia No. 3-19-CN/20

Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D. M., 29 de julio de 2020

CASO No. 3-19-CN (error inexcusable)**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EXPIDE LA SIGUIENTE,****Sentencia**

Tema: El juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito consulta a la Corte la constitucionalidad del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), referente al dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable en las actuaciones judiciales. La Corte determina la constitucionalidad condicionada del referido artículo, siempre y cuando exista declaración jurisdiccional previa. La Corte además determina el ámbito de actuación del Consejo de la Judicatura, en la aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ.

I. Antecedentes procesales y procedimiento ante la Corte Constitucional

1. El 14 de junio de 2013, el Pleno del Consejo de la Judicatura, dentro del expediente disciplinario N°. MOT-762-UCD-012-NA (071-012), resolvió “*acoger parcialmente el informe motivado suscrito por la Directora Provincial de Esmeraldas del Consejo de la Judicatura*” y “*declarar al doctor César Ernesto Hernández Pazmiño, juez primero adjunto de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Esmeraldas, responsable de la infracción tipificada en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, por error inexcusable*”. En consecuencia, le impuso al referido servidor la sanción de destitución.
2. El 23 de septiembre de 2018, el doctor César Hernández Pazmiño presentó una acción de protección en contra del Pleno del Consejo de la Judicatura. Por sorteo, la causa recayó en la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito con el N°. 17230-2018-14804.
3. El 03 de octubre de 2018 se efectuó la audiencia pública de acción de protección, misma que fue reinstalada el 12 de octubre del 2018.

4. El 05 de febrero de 2019, la Asamblea Nacional posesionó a los jueces de esta Corte Constitucional: Hernán Salgado Pesantes, Daniela Salazar Marín, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez, Ramiro Ávila Santamaría, Karla Andrade Quevedo, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado.

5. Mediante providencia de 07 de marzo de 2019, el doctor Santiago David Altamirano Ruiz, juez de la Unidad Judicial Civil a cargo del caso remitió a la Corte Constitucional la causa *“a fin de que se verifique la constitucionalidad del numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, ya que conforme el contenido del acta de la referida audiencia, existe duda razonable sobre la constitucionalidad de dicha norma”*.

6. El numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial¹, en adelante COFJ, dice textualmente lo siguiente: *“Art. 109. Infracciones gravísimas.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias: (...) 7. Intervenir en las causas que debe actuar, como juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable”*.

7. El caso ingresó a la Corte Constitucional el 19 de marzo de 2019, siendo asignado con el número 0003-19-CN. La Secretaría General certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

8. El 13 de junio de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el caso número 0003-19-CN.

9. El 10 de julio de 2019, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió el expediente del caso No. 0003-19-CN al despacho del juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, luego de haber efectuado las correspondientes notificaciones, a fin de continuar con la sustanciación del mismo.

10. El 14 de agosto de 2019, el juez Agustín Grijalva Jiménez avocó conocimiento de la presente consulta de constitucionalidad de norma y dispuso la realización de una **audiencia pública** que se llevó a cabo el 23 de agosto de 2019. En esta audiencia pública participaron

¹ Esta disposición consta originalmente en el Código Orgánico de la Función Judicial que entró en vigencia en el 2009 (RO-S 544: 9-Mar-2009), pero referida solo a fiscales y defensores públicos, y sin incluir a los jueces como sujetos susceptibles de sanción por estas infracciones. Los jueces fueron incluidos en esta disposición a raíz del referéndum de 07 de mayo del 2011, una de cuyas preguntas contempló esta reforma (R.O. S. 490 de 13 de julio de 2011).

el juez consultante, doctor Santiago David Altamirano Ruiz; el doctor César Ernesto Hernández Pazmiño como accionante en el proceso de acción de protección planteado, así como su abogado patrocinador; los representantes de la Asamblea Nacional, la Presidencia de la República y la Procuraduría General del Estado. No asistió el Consejo de la Judicatura, a pesar de haber sido legalmente notificado.

11. Adicionalmente, intervinieron el Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal, a través de su representante legal, la doctora Vanesa Aguirre Guzmán; la Federación Nacional de Asociaciones Judiciales del Ecuador a través de su representante, el doctor Eliseo García Gómez; la Mesa de la Verdad y Justicia, a través de los doctores Beatriz Cadena Landázuri, Manuel Rosero Mayorga y Carlos Fernando Lozada Santana, en calidades de presidenta, secretario y prosecretario, respectivamente; el doctor José Rafael Nuñez Rodas; el doctor José Suing Nagua; el abogado David Israel Balladares Santamaría; la doctora Elena Berscheny Ortega Rojas; el doctor Hugo Eduardo Sierra Gallardo; el Observatorio por la Independencia de la Función Judicial, a través de su representante el doctor Fernando Patricio Albán Escobar; el Frente de Liberación de la Justicia, a través de su representante la doctora Norma Rita Reyes Solano; el doctor Héctor Santamaría Guamaní; el Ab. Raúl Ernesto Chimarro Lamar; la abogada Martha del Carmen Obando Guayachico; la doctora Jacqueline del Rosario Pachacama Chacha, mediante su representante el doctor Julio Sarango; el doctor Ángel Riquelme Segura Lara, en representación de la Asociación Ecuatoriana de Magistrados y Jueces, a través de la doctora Graciela Betancourt Ortiz; la abogada Elizabeth Lina del Carmen Cárdenas Coronado; y, el abogado Eleuterio Leonardo Sánchez Valencia.

12. Todas las intervenciones de las personas y entidades mencionadas fueron incorporadas en el expediente, mediante el correspondiente registro magnetofónico. De la misma manera, se agregaron los escritos y alegaciones anexados al expediente constitucional, luego de su participación en la audiencia pública.

13. Luego de la realización de la audiencia pública de la causa N°. 0003-19-CN, se incorporaron al expediente constitucional varios escritos, documentos e informes de personas naturales y jurídicas, particularmente como *amicci curiae*. Estos documentos han sido revisados de acuerdo a su ingreso cronológico².

² Richard Villagómez Cabezas (19/08/2019); Edwin Darío Portero Tahua (20/08/2019); Hugo Sierra Gallardo (20/08/2019), Ángel Torres Machuca, Defensor Público General encargado (22/08/2019); Fernando Albán Escobar (23/08/2019); José Hugo Sierra Gallardo (26/08/2019); José Rafael Nuñez (26/08/2019); Martha del Carmen Obando (26/08/2019); Elizabeth Lina del Carmen Cárdenas Coronado (29/08/2019); Manuel Agustín Chamba (02/09/2019); Paulina Aguirre Suárez, Presidenta de la Corte Nacional de Justicia (02/09/2019); Beatriz Cadena Landázuri (03/09/2019); María Alejandra Zambrano Torres (04/09/2019); Informe de la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica del Consejo de la Judicatura (05/09/2019); Informe del Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal (16/09/2019).

II. La consulta

14. El juez de la Unidad Judicial Civil de la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, Santiago David Altamirano Ruiz (en adelante “el juez” o “el consultante”), en aplicación del artículo 428 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante “CRE” o la “Constitución”), señala:

Frente a la vigencia de esta norma, esto es del numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, en el que consta vigente la competencia de calificar la existencia del error inexcusable a favor del Consejo de la Judicatura, versus las alegaciones de este informe, sobre la duda razonable de su constitucionalidad por vulnerar principios como el debido proceso, seguridad jurídica e independencia judicial.

15. Además, indica: “*es importante que se resuelva sobre la constitucionalidad o no de enunciado normativo [sic], para resolver la acción de protección en el fondo, puesto que [la] defensa del Consejo de la Judicatura, radicó en que la ley sí le faculta calificar la existencia del error inexcusable y por tanto, es competente para haber sido sancionado al actor con la sanción de destitución*”.

16. En la providencia de remisión de la consulta, el juez consultante manifiesta en lo principal: “*en el caso concreto, se presume que el enunciado normativo señalado en el considerando anterior, infringe los siguientes principios constitucionales: 2.1. Debido Proceso; Seguridad Jurídica [e] independencia judicial*”.

17. Añade que “*...en cuanto a la garantía de ser juzgado ante un juez o autoridad competente y con observancia trámite (sic) propio a cada procedimiento (...) puesto que sin duda alguna la norma infraconstitucional establece como facultad exclusiva al Pleno del Consejo de la Judicatura imponer a los jueces y fiscales o defensores públicos, la sanción de destitución por haber intervenido en las causas en las que ha actuado [sic] como error inexcusable (...)*”.

18. Explica finalmente: “*... el propio numeral 3 del Art. 131 del Código Orgánico de la Función Judicial, es claro al establecer como una de las facultades correctivas de las juezas o jueces (...) ‘declarar en las sentencias y providencias respectivas, la incorrección en la tramitación o el error inexcusable de servidoras y servidores judiciales, y comunicar al Consejo de la Judicatura a fin de que dicho órgano sustancie el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones (...)’, es decir que sin duda alguna (...) esta norma es clara al fija (sic) la competencia en los propios operadores de justicia, la facultad*

de a momento (sic) de revisar las actuaciones jurisdiccionales vía los recurso de impugnación, de declarar la existencia del error inexcusable”.

III. Competencia

19. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver consultas de norma por consideraciones de constitucionalidad, en virtud del artículo 428 de la Constitución y del artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC).

IV. Análisis constitucional

Problema Jurídico

20. A efectos de sistematizar este análisis, la Corte responderá el siguiente problema jurídico: ¿es inconstitucional el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), mediante el cual el Pleno del Consejo de la Judicatura (CJ) puede sancionar a los servidores judiciales con destitución por la infracción disciplinaria consistente en: “...7. *Intervenir en las causas que debe actuar, como juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable*”?

21. Para responder esta pregunta, la Corte examinará los siguientes sub problemas en relación directa con el numeral 7 del artículo 109 del COFJ: **A)** La relación entre independencia judicial y responsabilidad en la Constitución ecuatoriana, **B)** La tipificación del dolo, la manifiesta negligencia y el error inexcusable en relación con la Constitución, especialmente el principio de legalidad y la seguridad jurídica, **C)** Las competencias constitucionales del Consejo de la Judicatura en relación con estas faltas disciplinarias y el procedimiento conforme a la Constitución y **D)** La respuesta de la Corte al caso concreto objeto de consulta.

A) Independencia judicial y responsabilidad en el marco de la Constitución

22. El juez consultante ha presentado ante esta Corte una consulta sobre la constitucionalidad de una disposición legal que prevé la destitución de jueces, fiscales y defensores públicos cuando estos intervengan en las causas en que deben actuar, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. Dada la importancia de la inamovilidad de los jueces como una garantía de la independencia judicial en un Estado Constitucional, la Corte realizará en primer lugar un análisis de la relación entre independencia judicial y responsabilidad.

23. Esta Corte Constitucional destaca la fundamental importancia que la Constitución del Ecuador y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos otorgan a la independencia judicial, cuya violación según el artículo 168 numeral 1 de nuestra Carta Fundamental conlleva diversos tipos de responsabilidad. La independencia judicial tiene especial relevancia considerando la historia judicial y política del Ecuador, en que tal independencia lamentablemente ha sido recurrentemente limitada o abiertamente violada, debilitando así al Estado Constitucional y, por tanto, a la protección de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas, así como a la democracia³.

24. El antes mencionado artículo 168 hace expresa referencia a la independencia judicial institucional, es decir, aquella de los órganos de la Función Judicial. Esta independencia 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.

25. La independencia judicial institucional, tanto interna como externa, es indispensable, a su vez, para 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, conforme al artículo 76 numeral 7 literal k de la Constitución. 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.⁴

26. 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.⁵

³ Véase, por ejemplo, Pásara, Luis. *Independencia Judicial en la Reforma de la Justicia Ecuatoriana*. Bogotá, DPLF-Dejusticia-IDL, 2014.

⁴ Corte IDH, Caso Quintana Coello vs Ecuador, Sentencia de 31 de enero de 2001, párrafo 144. En esta sentencia la Corte IDH señaló: “...en el caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, el Tribunal señaló que el derecho a un juez independiente consagrado en el artículo 8.1 de la Convención sólo implicaba un derecho del ciudadano de ser juzgado por un juez independiente. Sin perjuicio de ello, es importante señalar que la independencia judicial no sólo debe analizarse en relación con el justiciable, dado que el juez debe contar con una serie de garantías que hagan posible la independencia judicial”.

⁵ Estatuto del Juez Iberoamericano, VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia (2001).

27. 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.

28. 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), es decir “*con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley*” (independencia positiva), tal cual lo describe el artículo 172 de la Carta Fundamental. El mismo principio se recoge a nivel internacional cuando, combinando la independencia judicial negativa y positiva, se indica que los jueces deben actuar “*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*”.⁶

29. La independencia de los jueces y juezas y la autonomía de otros funcionarios judiciales está por tanto condicionada por el orden jurídico y, en particular, por la Constitución. Jueces y servidores judiciales deben actuar además con debida diligencia según el artículo 172 segundo párrafo de la Constitución. Las actuaciones arbitrarias de los jueces y juezas que violen gravemente estos parámetros acarrearán, según el artículo 172 párrafo final de la Constitución, responsabilidades “*...por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley*”. Para esta Corte, los principios constitucionales de independencia judicial, así como de juridicidad, diligencia y responsabilidad de la actuación de los servidores judiciales integran el marco constitucional indispensable para el examen de la constitucionalidad de la norma acusada por el accionante.

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*”.

30. Como lo ha expresado el Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal, posición con la cual coincide esta Corte Constitucional, “...*la responsabilidad es la contrapartida del principio de independencia. Si al juez debe garantizársele un ejercicio cuya única ‘demarcación’ sea el respeto irrestricto a la Constitución y a la ley, también pudiendo ser algo ubicua la demarcación de su actuar, debe encontrarse un límite a un posible exceso en la actividad jurisdiccional, y esa piedra de toque es precisamente el (sic) de la responsabilidad*”.⁷

31. En el ámbito internacional e incluso en casos en los que se ha determinado la responsabilidad del Estado Ecuatoriano, la Corte IDH ha señalado que uno de los objetivos principales de la separación de poderes en un Estado de Derecho es la independencia judicial, misma que resulta indispensable para la protección de los derechos fundamentales.⁸ Para garantizar esta independencia, los jueces deben contar con adecuados procesos de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con garantías contra presiones externas, entre las que se destaca la estabilidad e inamovilidad en el cargo.⁹

32. En la misma línea se debe indicar que, si bien los jueces gozan de estabilidad e inamovilidad, estas garantías no son absolutas.¹⁰ Al respecto, el Comité de Derechos Humanos estableció que los jueces pueden ser destituidos únicamente por razones graves de mala conducta o incompetencia.¹¹ Asimismo, la Corte IDH ha insistido que “*la garantía de inamovilidad implica que la destitución obedezca a conductas bastante graves, mientras que otras sanciones pueden contemplarse ante eventos como negligencia o impericia*”.¹²

33. En lo que respecta a una eventual destitución de magistrados, la Corte IDH ha advertido que este proceso debe ser conducido por órganos competentes, independientes e imparciales, que actúen dentro del marco del procedimiento legalmente previsto. La Corte IDH también enfatizó que, durante el proceso de destitución, los Estados deben garantizar a

⁷ Escrito de *amicus curiae* presentado por el Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal en la presente causa.

⁸ Corte IDH, Caso Tribunal Constitucional vs Perú, Sentencia de 31 de enero de 2001, párrafos 73, 75 y 77. Corte IDH, Caso Reverón Trujillo vs Venezuela, Sentencia de 30 de junio de 2009, párrafo 68.

⁹ Corte IDH, Caso Tribunal Constitucional vs Perú, Sentencia de 31 de enero de 2001, párrafo 73. Caso Quintana Coello y otros vs Ecuador, párrafo 144.

¹⁰ Corte IDH, Caso Camba Campos y otros vs Ecuador, Sentencia de 28 de agosto de 2013, párrafo 191.

¹¹ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32, Artículo 14: El Derecho a un Juicio Imparcial y a la Igualdad ante los Tribunales y Cortes de Justicia, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párrafo 20.

¹² Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros vs Venezuela, Sentencia de 05 de agosto de 2008, párrafo 148.

los magistrados el debido proceso legal y el pleno ejercicio del derecho a la defensa, debido a que la libre y arbitraria destitución de jueces viola la independencia judicial.¹³

34. En cuanto a los fiscales y defensores públicos, que junto con los jueces están incluidos en el numeral 7 del artículo 109 del COFJ, aunque se diferencian de los jueces en que no ejercen jurisdicción, son servidores y servidoras públicos esenciales en un sistema judicial independiente, que intervienen de forma directa, en el ámbito de sus funciones, en las causas que les correspondan. La Constitución expresamente ha establecido la autonomía institucional administrativa, económica y financiera tanto de la Fiscalía General del Estado (artículo 194 CRE) como de la Defensoría Pública (artículo 191 incisos 1 y 3 CRE). Ambas instituciones son órganos autónomos de la Función Judicial, conforme al artículo 178 penúltimo párrafo de la Constitución. Como tales, estos órganos gozan de independencia institucional interna y externa, según el artículo 168 numeral uno de la Carta Fundamental.

35. Desarrollando estos principios constitucionales, el artículo 123 del COFJ establece que al igual que los jueces y juezas, los y las fiscales, defensores y defensoras públicas están sometidos únicamente a la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley. En consecuencia, a estos funcionarios les son aplicables las mismas garantías del debido proceso que a los jueces en el juzgamiento disciplinario de sus actuaciones, como lo han establecido múltiples instrumentos internacionales.¹⁴

36. El control disciplinario sobre los jueces, fiscales y defensores públicos, en particular, ha sido muchas veces distorsionado e instrumentalizado como un mecanismo de injerencia totalmente indebida para direccionar, sancionar, limitar y en forma general influir o determinar decisiones jurisdiccionales o actuaciones directamente vinculadas a estas.

37. De allí que el Consejo de la Judicatura (CJ) tiene un papel decisivo en este marco constitucional de complementariedad entre independencia judicial y responsabilidad. El CJ debe coadyuvar siempre a la creación de condiciones institucionales y administrativas idóneas para un adecuado ejercicio de la independencia judicial. En ninguna circunstancia y bajo ningún concepto, su actuación puede o debe violar, ni tampoco contribuir a violar la independencia judicial; pero sí le corresponde, en el marco estricto de sus competencias,

¹³ Corte IDH, Caso Tribunal Constitucional vs Perú, Sentencia de 31 de enero de 2001, párrafos 73, 75 y 77.

¹⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas (OEA documentos oficiales; OEA/Ser.L). Ver también Directrices sobre la Función de los Fiscales, Aprobadas por el VIII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, especialmente los párrafos 21 y 22.

actuar para hacer efectivo el principio de responsabilidad establecido en los artículos 168 y 172 de la Constitución, antes mencionados.

38. En definitiva, para cumplir cabalmente su función constitucional es indispensable que el CJ actúe con independencia, imparcialidad y estricto apego al orden jurídico en el juzgamiento de las infracciones disciplinarias de los funcionarios y funcionarias judiciales. En consecuencia, las garantías básicas del derecho al debido proceso establecidas en el artículo 76 de la Constitución son de obligatorio cumplimiento para el CJ en los procedimientos administrativos disciplinarios que desarrolle. La Corte destaca especialmente para estos efectos la importancia de la presunción de inocencia, la proporcionalidad entre infracciones y sanciones, el derecho a la defensa, la obligación de motivar las decisiones, la posibilidad de recurrir por parte del sujeto del sumario y de las garantías del debido proceso en general.

B) Tipificación del dolo, la culpa y el error inexcusable y su relación con los principios de legalidad, seguridad jurídica e independencia judicial

39. Tanto el juez consultante como varios de los expositores en la audiencia pública convocada para esta causa manifestaron que la norma acusada contiene conceptos jurídicos considerados como indeterminados de dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable. Estos conceptos, y en particular el error inexcusable, no están desarrollados ni definidos en el COFJ y, por tanto, según el juez consultante, no constituyen una descripción previa, clara y suficiente de las conductas sancionables.¹⁵ En consecuencia, dada la vaguedad del numeral 7 del artículo 109 del COFJ, se sostiene que este presuntamente violaría los principios constitucionales de legalidad, de seguridad jurídica e independencia judicial.¹⁶

¹⁵ La negligencia grave y el dolo sí se definen en el artículo 29 del Código Civil, y el dolo y la culpa en los artículos 26 y 27 del Código Integral Penal, correspondientemente. Cabe señalar, sin embargo, que si bien estas definiciones no siempre son aplicables de forma idéntica en materia administrativa disciplinaria.

¹⁶ El artículo 76 numeral 3 de la Constitución dispone: “*nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución y la ley. Solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento*”. El artículo 82 de la Constitución establece: “*el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.

40. Sin embargo, esta Corte observa que, como lo reconoce la jurisprudencia comparada¹⁷ y la doctrina¹⁸, es frecuente hallar en todas las legislaciones normas disciplinarias con tipificaciones sancionatorias abiertas. Esto es, normas en las que se enuncia un tipo de conducta de forma más amplia o general que en un tipo penal, de manera que quien juzga la falta disciplinaria debe recurrir a una interpretación sistemática que permita completar dicha descripción y aplicarla a un caso concreto. Ello se debe a que sería normativamente imposible desarrollar un catálogo taxativo y detallado de todas las conductas específicas posibles que implican un incumplimiento de funciones y deberes por parte de los servidores públicos. No se puede, por tanto, pretender que las faltas disciplinarias sean descritas con la misma precisión de los tipos penales.

41. Por tal razón, la tipicidad en el Derecho administrativo sancionador y en el Derecho disciplinario es menos rígida que en el Derecho penal, pero ello no implica que necesariamente se transgredan los principios de legalidad, seguridad jurídica e independencia judicial en el caso de sanciones disciplinarias a jueces y otros servidores judiciales. En todos los casos, la infracción debe constar en una ley previa y la apertura del tipo no debe ser tal que deje a la arbitrariedad de quien aplica la norma la determinación de la conducta sancionable, pues ello además generaría una incertidumbre violatoria de la seguridad jurídica y, por supuesto, de la independencia judicial. Por esta razón, esta Corte Constitucional analizará principalmente la alegación del consultante respecto a la violación del principio de legalidad, bajo el entendido de que en el presente caso dicho principio garantiza también la seguridad jurídica y la independencia judicial.

42. En el mismo COFJ se incluyen varias normas disciplinarias que realizan descripciones generales de conductas sancionables.¹⁹ Así por ejemplo, para el entendimiento del artículo 108 numeral 8, el cual considera infracción grave a la indebida motivación de actos administrativos, resoluciones o sentencias, es indispensable remitirse al artículo 76 numeral

¹⁷ Para una visión general ver las sentencias T-1093 de 2004 y C-860 de 2006, C-427 de 1994, C-708 de 1999 y C-507 de 2006 de la Corte Constitucional de Colombia.

¹⁸ Marroquín Zaleta, Jaime Manuel. *El Error Judicial Inexcusable como Causa de Responsabilidad Administrativa*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001. Accesible en Internet en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/20518.pdf>. Gómez Pavajeau, Carlos Arturo. *Dogmática del Derecho Disciplinario*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002. Isaza Serrano, Carlos María. *Teoría General del Derecho Disciplinario*, Bogotá, Editorial Temis, 2009. Rando Carsemeiro, Pablo. *La distinción entre el Derecho penal y el Derecho Administrativo sancionador*, Valencia, Tirant lo blanch, 2010. Para el contexto ecuatoriano ver Velásquez Díaz, Milton. *¿Control Administrativo de la Jurisdicción?*, Guayaquil, Universidad Espíritu Santo, 2018.

¹⁹ Estos tipos se exponen aquí a título puramente ejemplificativo, sin que ello implique pronunciamiento alguno de la Corte sobre su constitucionalidad.

7 literal l de la Constitución.²⁰ El mismo artículo 108 del COFJ establece también como falta grave *la violación de derechos y garantías en la substanciación de causas*, remitiéndose en este caso expresamente para efectos de completar el tipo a los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución que establecen garantías básicas de los derechos de protección.

43. De forma más amplia, estos tipos que remiten a otros instrumentos normativos para su configuración son muy frecuentes en disposiciones de índole disciplinaria administrativa de diversas clases de organizaciones, además de la administración pública²¹, como es el caso de los estatutos de una universidad, el reglamento interno de entidades educativas, de un gremio o de un club deportivo. En todos estos casos tampoco se configura propiamente una violación de los principios de legalidad y de seguridad jurídica, sino que se trata de enunciados normativos genéricos que deben ser especificados por el intérprete, siempre mediante la interpretación sistemática de otras normas legales pertinentes, para su aplicación.

44. Como puede apreciarse, la diferencia en la tipificación de las faltas disciplinarias respecto de los delitos penales tiene relación con la diversa naturaleza jurídica y las distintas finalidades de las sanciones en estos dos tipos de infracciones. En las faltas disciplinarias lo que se sanciona es el incumplimiento de deberes y funciones del miembro de una institución²²; incumplimiento que atenta contra el correcto funcionamiento de esa institución. En la norma penal, en cambio, el Estado de forma exclusiva ejerce su poder punitivo frente a conductas que se consideran lesivas de bienes jurídicos fundamentales.

45. En el caso específico de la Administración pública, el Estado despliega sus facultades sancionatorias a efectos de asegurar que los servidores y servidoras públicas desarrollen sus actividades conforme a los fines de interés público que la Constitución y la ley establecen. Así, el Derecho administrativo sancionador y el Derecho disciplinario, de forma diferenciada y autónoma, aunque no necesariamente aislada al Derecho penal, regulan la determinación de la responsabilidad administrativa a la cual está sujeta todo servidor y

²⁰ El artículo 108 numeral 8 del COFJ establece que se impondrá sanción de suspensión a los servidores o servidoras judiciales por “*No haber fundamentado debidamente sus actos administrativos, resoluciones o sentencias, según corresponda, o en general en la substanciación y resolución de las causas, haber violado los derechos y garantías constitucionales en la forma prevista en los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución de la República*”.

²¹ También la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) contiene ejemplos de tipos abiertos. Por ejemplo, el artículo 48 literal ñ establece entre las causales de destitución de los funcionarios públicos “*atentar contra los derechos humanos de alguna servidora o servidor de la institución, mediante cualquier tipo de coacción, acoso o agresión*”.

²² En el caso de la Función Judicial varios de estos deberes se hallan detallados en el artículo 100 del COFJ, mientras que varias prohibiciones se establecen en el artículo 103 del mismo Código.

servidora pública, según el artículo 233 de la Constitución. Esta diferenciación y autonomía implican ciertas especificidades de tipificación al concretar el principio de legalidad.

46. En consecuencia, el carácter frecuentemente abierto y menos estricto de los tipos disciplinarios no significa necesariamente la eliminación, violación o inaplicación del principio de legalidad. El principio de legalidad puede concretarse de forma específica en estas materias y se satisface mediante remisiones pertinentes a otras disposiciones legales, como las relativas a los deberes incumplidos del servidor judicial establecidos en la ley. En el caso de la disposición bajo análisis y como se señalará más adelante en esta sentencia, la determinación de la gravedad de la falta, la determinación clara de la sanción, la identificación de los sujetos activos de la infracción, el grado de culpabilidad²³ y el debido proceso disciplinario, son algunos de los elementos que ayudan a especificar el principio de legalidad.

47. También en la jurisprudencia interamericana se ha insistido en la importancia de valorar motivadamente, la conducta de los servidores judiciales en los procesos disciplinarios, específicamente de los jueces y juezas. Según la Corte IDH, *“el control disciplinario tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño del juez como funcionario público y, por ende, correspondería analizar la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción. En el ámbito disciplinario es imprescindible la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que las observaciones tienen la suficiente entidad para justificar que un juez no permanezca en el cargo”*.²⁴

48. Para esta Corte Constitucional, la indicación precisa de lo que constituye una falta disciplinaria para efectos de aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ, incluye que esta disposición, para ser conforme al principio constitucional de legalidad, debe además siempre concretarse con la valoración de la conducta específica de los jueces y juezas que eventualmente hayan quebrantado deberes funcionales claros y expresos que la Constitución, el COFJ, el Código Orgánico Integral Penal (COIP) y el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) les imponen al intervenir en procesos judiciales.

49. Más exactamente, esta Corte determina que la aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ debe siempre complementarse con el examen que realice el Consejo de la Judicatura de los principales deberes, prohibiciones y facultades de los jueces, fiscales y defensores públicos, establecidos en los artículos 75 a 82 de la Constitución, en el artículo 130 del

²³ Ver al respecto la sentencia C-564-2000 de la Corte Constitucional de Colombia.

²⁴ Corte IDH, Caso Chocrón Chocrón vs Venezuela, Sentencia de 1ro de Julio del 2011, párrafo 120.

COFJ (en el caso de los jueces y juezas), en el artículo 444 del COIP (en relación a los y las fiscales) y 286 del COFJ (para el caso de las defensoras y defensores públicos).

50. En todo caso, esta Corte debe advertir enfáticamente que las especificidades del Derecho disciplinario y del Derecho administrativo sancionatorio de modo alguno constituyen o pueden constituir una justificación para quebrantar los derechos constitucionales de protección y, en particular, el principio de legalidad, establecido en el artículo 76 numeral 3 de la Carta Fundamental, el cual se aplica con estas especificidades también en materia administrativa y disciplinaria. En ningún caso, estas especificidades del Derecho administrativo sancionatorio pueden constituir una puerta abierta a la arbitrariedad.

51. En el caso del artículo 109 numeral 7 del COFJ, si bien hay una enunciación genérica de las conductas susceptibles de sanción, la consecuencia se halla claramente determinada al establecerse que procede la destitución. Por otra parte, esta disposición sí incluye una identificación clara de los sujetos activos de la infracción (jueces, fiscales y defensores públicos) –excluyendo claramente a otros servidores y servidoras judiciales. Ello puesto que, pese a que el inicio del artículo 109 se refiere en general a servidores y servidoras de la Función Judicial, el numeral siete de este mismo artículo es taxativo en cuanto a que son los servidores que deben *“intervenir en las causas que deben actuar, como juez, fiscal o defensor público...”*.

52. En cuanto al procedimiento sancionatorio, otras disposiciones del mismo COFJ establecen la regulación de los procedimientos para la declaración jurisdiccional de estas faltas disciplinarias (artículos 124, 125, 131 numeral 3 del COFJ), así como la determinación de procedimientos para los respectivos sumarios administrativos (artículos 114 al 119 del COFJ) y de procedimientos que además se reglamentan en otras normativas dictadas por el CJ como por ejemplo el *“Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura”*.

53. Esta Corte también destaca que el artículo 109 numeral 7 del COFJ formula cierta delimitación y descripción previa, si bien general, de las conductas sancionadas. En efecto, según esta disposición, se trata de actuaciones dolosas, manifiestamente negligentes o del cometimiento de un error inexcusable siempre *“con motivo de una intervención en causas judiciales en calidad de juez, fiscal o defensor público”*. Al incluirse en la disposición distintas formas de culpabilidad, con las particularidades del derecho administrativo sancionador, queda proscrita la responsabilidad objetiva. Por otra parte, se trata siempre y solamente de actuaciones de jueces y juezas *“en ejercicio de su potestad jurisdiccional”* o de las *“intervenciones directas en procesos judiciales”* por parte de fiscales y defensores públicos como motivo del ejercicio de sus funciones específicas. Estas actuaciones incluso

integran los principios de legalidad, jurisdicción y competencia, consagrados en el artículo 7 del COFJ.

54. Corresponde ahora examinar la posibilidad de especificar en la disposición bajo examen el alcance del dolo, la manifiesta negligencia y el error inexcusable, a efectos de que resulten conformes con la Constitución.

55. En efecto, el artículo 109 numeral 7 del COFJ se refiere al dolo, a la manifiesta negligencia o al error inexcusable. Esta Corte considera que la diferenciación entre estas figuras es importante a efectos de guardar conformidad con el principio de legalidad y la seguridad jurídica en los términos analizados en la presente sentencia. Para ello, la Corte realizará algunas precisiones conceptuales sobre estas formas de imputación.

Sobre el dolo

56. En materia disciplinaria, a diferencia de lo que predomina en materia penal, se sanciona la mera conducta y no el resultado.²⁵ En efecto, para que exista dolo es suficiente que quien cometa la falta tenga conocimiento o conciencia de que determinada conducta infringe o quebranta sustancialmente su deber jurídico, normativamente establecido, sea por acción u omisión. Ello, porque al violar la norma que establece el deber jurídico siempre se afecta negativamente la actividad judicial, lo cual en sí mismo ya constituye un daño. Lo dicho no obsta que, a efectos de determinar la respectiva sanción, se examinen los resultados dañosos de la acción u omisión sobre los justiciables o sobre terceros, conforme con el artículo 110 numeral 4 del COFJ.

57. Es este conocimiento de la contradicción entre su conducta y su deber jurídico, en los términos referidos en los párrafos 49 y 56 de esta sentencia, lo que determina como dolosa la actuación del agente, pues este sabe que actúa contra un deber y de todos modos realiza la conducta aceptando o queriendo, por tanto, el posible resultado. Este conocimiento es también lo que caracteriza y diferencia al dolo de la negligencia, pues en esta última, incluso si se tratase de la misma conducta, no hay un conocimiento del deber infringido sino desconocimiento y falta de diligencia, al no informarse en absoluto o adecuadamente del mismo.

²⁵ Se trata de una diferencia relativa pues, aunque no predominan, en materia penal también se sancionan meras conductas en algunos tipos penales, como en los casos de tenencia ilegal de armas, posesión de drogas o conducción de un vehículo en estado etílico.

58. En cuanto a la mención del *dolo* en el artículo 109 numeral 7 del COFJ, por consistir este en el designio de infringir con conocimiento un importante deber funcional al ejercer jurisdicción o intervenir directamente en una causa judicial, es necesario que el juez que lo califique se remita a los fundamentales deberes jurídicos infringidos, señalados en el párrafo 49 de esta sentencia, y determine el grado de responsabilidad conforme a la ley.

59. En definitiva, por la naturaleza tanto de la tipificación, explicada a partir del párrafo 39 de esta sentencia, como del dolo en el Derecho administrativo sancionador y en el Derecho disciplinario, la referencia que de este hace el artículo 109 numeral 7 del COFJ no implica per se una violación del principio de legalidad, ni de la seguridad jurídica.

Sobre la manifiesta negligencia

60. A diferencia del dolo, la negligencia en materia disciplinaria es una forma de culpa que se caracteriza porque el agente infringe su deber, pero sin el conocimiento del mismo, siendo justamente esta falta de cuidado en informarse de manera adecuada y actuar conforme a dicho deber lo que lo hace imputable. En efecto, el funcionario público está obligado a actuar con diligencia, lo cual implica no solo hacer su trabajo, sino hacerlo de forma adecuada²⁶, para lo cual debe y requiere conocer este deber y actuar o abstenerse de actuar, conforme a él. Como lo destacó esta Corte en el párrafo 29 de esta sentencia, la debida diligencia es un principio constitucional de la Función Judicial. Al respecto, el artículo 172 segundo párrafo de la Carta Fundamental establece: “*Las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia*”. Seguidamente, en el inciso tercero del mismo artículo, la Constitución señala que “*las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley*”.²⁷

61. Cuando el COFJ incluye la manifiesta negligencia entre las infracciones gravísimas, sancionadas por tanto con destitución, esta negligencia hace referencia a una falta gravísima del juez o jueza, fiscal o defensor público. Esta falta acarrea la responsabilidad administrativa de estos servidores judiciales por ignorancia, desatención o violación de normas, el incumplimiento de este deber constitucional de diligencia y de deberes legales

²⁶ Conforme al artículo 172 inciso segundo de la Constitución “*las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia*”. Véase también los artículos 156 inciso cuarto y 100 numeral 2 del COFJ.

²⁷ Al respecto se aclara que este perjuicio puede producirse también como consecuencia de actuaciones dolosas.

que personalmente les corresponden al actuar en una causa y como efecto de lo cual se produce siempre un daño a la administración de justicia y, eventualmente, a los justiciables y a terceros. Corresponde a quien sanciona, evaluar dicho daño como una circunstancia constitutiva de la infracción, de conformidad con el artículo 110 numeral 5 del COFJ.

62. Puesto que el deber del funcionario o funcionaria en este caso está relacionado directamente con las más importantes obligaciones de los servidores judiciales, para completar o cerrar el tipo de manifiesta negligencia del artículo 109 numeral 7 del COFJ, tanto en la declaración jurisdiccional como en el sumario administrativo se deberá además recurrir al examen de los principales deberes, prohibiciones y facultades de los jueces y juezas, fiscales y defensores públicos, referidos en el párrafo 49 de esta sentencia. Estos deberes tienen que estar siempre clara y directamente referidos al ejercicio de la jurisdicción, en el caso de los jueces, o a la intervención directa en causas judiciales en ejercicio de funciones de fiscal o defensor público.²⁸ El incumplimiento de estos deberes principales, considerando objetivamente su importancia y naturaleza jurídica, debe integrar el respectivo tipo disciplinario, cuando tal conducta no se halle expresamente tipificada en otra disposición del COFJ.

63. El carácter manifiesto de la negligencia no exime a quien la declara o califica de desarrollar una debida motivación que garantice el debido proceso. Lo propio sucede con los otros tipos disciplinarios a los que se refiere el artículo 109 numeral 7 del COFJ. No se debe ni puede afirmar simplemente que la negligencia es evidente y por tanto prescindir de investigarla o demostrarla, pues el desvanecimiento de la presunción de inocencia requiere siempre de una adecuada argumentación y acervo probatorio.

Sobre el error inexcusable

64. En cuanto al error inexcusable, este constituye en sentido amplio una especie del error judicial.²⁹ De forma general, el error judicial puede entenderse como la equivocación generalmente imputable a un juez o tribunal en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y consistente, en sentido amplio, en una inaceptable interpretación o aplicación de normas jurídicas, o alteración de los hechos referidos a la litis. Puede implicar, dadas ciertas

²⁸ Por ejemplo, en el caso de los jueces y juezas, las prohibiciones del artículo 128 del COFJ, sus facultades y deberes genéricos establecidos en el artículo 129, y las facultades jurisdiccionales establecidas en el artículo 130

²⁹ En sentido específico, el error judicial se entiende como aquel que da lugar al proceso de determinación por responsabilidad estatal.

condiciones, no solo la responsabilidad del funcionario judicial sino también del Estado.³⁰ Para que un error judicial sea inexcusable debe ser grave y dañino, sobre el cual el juez, fiscal o defensor tiene responsabilidad. Es grave porque es un error obvio e irracional, y por tanto indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Finalmente, es dañino porque al ser un error grave perjudica significativamente a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros.

65. El elemento definatorio del error inexcusable es, por tanto, una grave equivocación, a diferencia del incumplimiento intencional de un deber que es lo que caracteriza al dolo, o el desconocimiento e incumplimiento de un deber relacionado con el trámite y la ritualidad del proceso judicial, que es lo propio de la manifiesta negligencia. En el caso ecuatoriano, el legislador ha incluido entre los agentes de esta infracción no solo a los jueces o tribunales sino también a los fiscales y defensores públicos por sus actuaciones judiciales en una causa.

66. Puesto que el fin de sancionar el error inexcusable es preservar la eficiencia y responsabilidad en la administración de justicia, valorando la conducta, idoneidad y desempeño del juez o jueza, fiscal y defensor público, no es necesario que la intervención a la que se imputa el error cause ejecutoria, sea firme o sea procesalmente insubsanable, según sea el caso, de forma que pueda revisarse a través de los mecanismos de impugnación contemplados en las normas adjetivas.³¹

67. El error inexcusable es siempre una especie o forma de error judicial, es decir, una equivocación grave y dañina, relacionada con la interpretación y aplicación de disposiciones jurídicas específicas o con la apreciación de hechos para la resolución de una determinada causa judicial. La manifiesta negligencia implica un marcado descuido, una falta de atención y cuidado, pero respecto a informarse sobre los deberes como juez, fiscal o defensor público y actuar conforme a dicho deber en el trámite y la ritualidad de una causa. En el error inexcusable, el énfasis está en la equivocación que se expresa en un juicio erróneo. En la manifiesta negligencia, este énfasis radica en el incumplimiento del deber,

³⁰ El artículo 11 numeral 9 de la Constitución establece: “*El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso. Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos*”. También el COFJ se refiere al error judicial en el artículo 15 incisos primero a tercero, 32 y 33.

³¹ Marroquín Zaleta, op cit, pág., 26.

que se expresa en una acción u omisión contraria a la debida diligencia, por tanto, generalmente referida al trámite o actuación procesal requerida en una causa.

68. En cuanto al carácter dañino del error inexcusable, hay que destacar que al igual que en el caso del dolo y la manifiesta negligencia, lo que se protege al sancionar estas infracciones es el correcto desempeño de las funciones públicas de juez o jueza, fiscal o defensor público, cuya actuación indebida genera de por sí un grave daño en el sistema de justicia. No obstante, y conforme con el artículo 110 numeral 5 del COFJ, la valoración de la conducta del infractor debe incluir el examen de “*los resultados dañosos que hubieran producido la acción u omisión*”, lo cual incluye a los justiciables o a terceros. Sin embargo, no debe confundirse el proceso disciplinario al cual da lugar el error inexcusable y que tiene un fin sancionatorio, con el proceso por error judicial, el cual tiene un propósito resarcitorio.

69. Pese a su relativa indeterminación, el concepto de error inexcusable da cuenta entonces de decisiones y actuaciones en las cuales pueden incurrir los jueces, juezas, fiscales y defensores públicos en el curso de una causa judicial, al aplicar normas o analizar hechos. Se trata de actuaciones de estos servidores judiciales, siempre en su calidad de tales y fuera de los límites de lo jurídicamente aceptable y razonable. Es decir, de juicios claramente arbitrarios y contrarios al entendimiento común y general del Derecho. Por esta razón, el error inexcusable es reconocido de forma unánime o mayoritaria por la comunidad de operadores jurídicos como absurdo y arbitrario, pues se halla fuera de las posibilidades interpretativas o constataciones fácticas generalmente reconocidas como jurídicamente razonables y aceptables.

70. Esta Corte advierte que el error inexcusable no debe ser confundido con el ejercicio legítimo de las facultades interpretativas connaturales de los jueces, las cuales son parte integrante de la independencia judicial.³² La *legítima interpretación* de un juez o jueza, a diferencia del error inexcusable, no constituye un error judicial, sino que por el contrario se fundamenta en una comprensión y valoración debidamente argumentada de las disposiciones jurídicas y de los hechos aplicables al caso. Por esta razón, la *legítima interpretación* de una jueza o juez, aun siendo opinable o incluso polémica, no genera el rechazo generalizado que suscita el error inexcusable. Las diferencias interpretativas son normales y frecuentes en la actividad judicial y, por ello, dan lugar a la interposición de recursos y a un debate en la comunidad de operadores jurídicos. El error inexcusable, en cambio, es reconocido mayoritariamente por esa comunidad como una equivocación muy grave y jurídicamente injustificable, sobre la cual no cabe discusión, como podrían ser, por

³² El artículo 115 del COFJ dispone denegar al trámite la queja o denuncia si en ella se impugnan criterios de interpretación de normas jurídicas, valoración de pruebas y otros elementos netamente jurisdiccionales. En estos casos la queja o denuncia debe ser conocida por el Consejo de la Judicatura, pero solo para efectos de evaluación de desempeño.

ejemplo, el embargo o remate de una plaza pública, la sentencia condenatoria aplicando una ley penal derogada o en general la aplicación de normas inexistentes. Consecuentemente, la sanción del error inexcusable jamás debe atentar contra la independencia judicial, sino exclusivamente evitar que el ejercicio de la misma incurra en la vulneración de derechos.

71. Es absolutamente indispensable que la jueza o juez que realice la declaración jurisdiccional del error inexcusable demuestre de manera exhaustiva que la decisión del juez o jueza, fiscal o defensor público constituye un error judicial inaceptable y no meramente una interpretación posible, puesto que, como se indicó previamente, la posibilidad de interpretar las disposiciones jurídicas es una dimensión importante de la independencia judicial que podría ser afectada o transgredida si se la confunde con el error inexcusable. Esta declaración judicial, por tanto, debe ser realizada con la mayor seriedad y responsabilidad, escuchando al juez, fiscal o defensor público, adecuadamente motivada, tramitada con prontitud e imparcialidad y de acuerdo al procedimiento pertinente. Este procedimiento incluirá en esta etapa la debida confidencialidad, a menos que el juez o jueza solicite lo contrario.³³

72. La Corte también precisa que no todo error judicial constituye un error inexcusable. En efecto, resulta inevitable que eventualmente se cometan errores en la actividad judicial, es decir errores excusables o al menos errores que revisten, comparativamente, menor gravedad. Estos errores judiciales pueden deberse a factores como, por ejemplo, información falsa o incompleta, el volumen o complejidad de causas, el nivel de experiencia del funcionario judicial, o condiciones inadecuadas para su trabajo; es decir factores distintos a la marcada incapacidad o ignorancia, característicos del error inexcusable. Por otra parte, a diferencia del error inexcusable, estos errores son subsanables y no producen un daño grave. Por el contrario, con frecuencia, el sistema procesal hace posible corregirlos mediante la interposición de diversos medios de impugnación.

73. Por ello, es necesario diferenciar el control jurisdiccional que debe existir sobre las decisiones de los jueces en la justicia ordinaria del control administrativo disciplinario. El control jurisdiccional tiene por fin controlar la corrección de las decisiones de los jueces inferiores a través de los diversos medios de impugnación ordinarios y extraordinarios. Como ha sostenido la Corte IDH, los jueces “*no pueden ser destituidos únicamente debido a que su decisión fue revocada mediante una apelación o revisión de un órgano superior*”.³⁴ En este sentido, los jueces “*no deben verse compelidos a evitar disentir con el*

³³ Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura, numeral 17.

³⁴ Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros vs Venezuela, Sentencia de 05 de agosto de 2008, párrafo 84.

órgano revisor de sus decisiones”, pues ello afecta la independencia judicial en su dimensión interna.³⁵

74. A diferencia del control jurisdiccional de las decisiones judiciales, el control disciplinario tiene como objeto valorar la *“conducta, idoneidad y desempeño”*³⁶ del juez, fiscal o defensor público en tanto funcionario público. Por esta razón, *“aun cuando existiera una declaración de error judicial inexcusable por parte de un órgano de revisión, debe analizarse la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción. Este tipo de revisión exige una motivación autónoma para determinar la existencia de una falta disciplinaria”*.³⁷ Esta declaración jurisdiccional previa y posteriormente la motivación autónoma del CJ, como se analizará más adelante, son también exigibles para los casos de dolo y manifiesta negligencia.

75. Esta diferencia esencial entre la declaración jurisdiccional de la existencia del error inexcusable y el sumario administrativo que se abre para determinar su sanción, puede implicar que, pese a que jurisdiccionalmente se identifique un error inexcusable, ello no debería llevar siempre y necesariamente a una sola y exclusiva sanción para el juez o jueza sumariado. En efecto, en el sumario administrativo que lleva adelante el CJ, por su propia naturaleza y por la de la falta disciplinaria, deben siempre, como dice la Corte IDH, realizarse otras valoraciones como la de gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción.

76. En efecto, si la sola declaración jurisdiccional previa de la existencia del error inexcusable fuera suficiente para imponer la destitución automática e inmediata del juez o jueza, tanto el sumario administrativo que lleva adelante el CJ como la defensa, prueba o motivación y determinación de la sanción que se desarrollan en el marco de este procedimiento, serían inoficiosos. Esta situación sería además contraria a la Constitución

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ *Ibíd.*, párrafo 86.

³⁷ *Ibíd.* En el caso *Apitz Barbera y otros vs Venezuela*, la Corte IDH conoció la destitución por error inexcusable de tres jueces de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo por parte de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial (CFRSJ). Este organismo administrativo tomó como única prueba del ilícito disciplinario los argumentos de la declaratoria judicial de error inexcusable vertidos por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Al respecto, la Corte IDH señaló que, previo a la destitución de los jueces, era necesario que la CFRSJ realice un análisis diferenciado del error judicial inexcusable, que debía contener: (i) el análisis de la idoneidad de los jueces para el ejercicio de su cargo, (ii) razones sobre la gravedad de la falta y (iii) un análisis autónomo y suficientemente motivado de los alegatos de defensa de los jueces destituidos. Al no haber concurrido estos tres requisitos, la Corte IDH consideró que el Estado incumplió su deber de motivar la sanción de destitución, violando las debidas garantías establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana.

porque atentaría contra las facultades administrativas sancionatorias que la Constitución otorga al CJ y sería también violatoria del debido proceso del sumario administrativo.

Sobre la declaración jurisdiccional previa y el sumario administrativo

77. Esta Corte determina que la destitución del funcionario judicial establecida en el artículo 109 numeral 7 del COFJ implica siempre dos etapas diferenciadas y secuenciales: 1) Una primera etapa integrada por la declaración jurisdiccional de la existencia de dolo, manifiesta negligencia y/o error inexcusable, imputables a un juez o jueza, fiscal o defensor público en el ejercicio del cargo y 2) Una segunda etapa, consistente en un sumario administrativo con las garantías del debido proceso ante el CJ por la infracción disciplinaria.

78. También a efectos de respetar esta separación entre la declaración jurisdiccional y el procedimiento administrativo sancionador, así como los principios constitucionales de independencia interna del CJ, proporcionalidad y debido proceso, esta Corte establece que, al aplicar el artículo 109 numeral 7 del COFJ, el CJ debe siempre tomar en cuenta las circunstancias constitutivas establecidas en el artículo 110 del COFJ. En consecuencia, para efectos del artículo 109 numeral 7 del COFJ no será aplicable el último inciso del artículo 110 del COFJ que impide tomar en cuenta para ciertas faltas estas circunstancias constitutivas. Por lo expuesto, el artículo 109 numeral 7 del COFJ deberá interpretarse en el sentido de que, por las faltas de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, el CJ podrá valorar la conducta, llegando a imponer si fuere del caso, ***hasta la sanción de destitución***.

79. Por otra parte, aunque no toda actuación inconstitucional de un juez, fiscal o defensor público implica dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, sí es posible en cambio afirmar que todas estas faltas desconocen derechos de protección, puesto que implican actuaciones tan irregulares que ciertamente son contrarias a estas garantías procesales básicas y al orden jurídico.

80. Para la declaración jurisdiccional, el juzgador deberá tomar en cuenta las características propias del error inexcusable, del dolo o de la manifiesta negligencia, así como las diferencias de estos con otros tipos de infracciones disciplinarias. Por otra parte, deberá también considerar los deberes más importantes del juez, fiscal o defensor público, tomando en cuenta para el efecto los derechos de protección que la Constitución expresamente garantiza y los deberes tanto generales como propios de estos funcionarios establecidos en el COFJ u otra normativa infra constitucional pertinente.

81. En consecuencia, la actuación con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable de un juez, fiscal o defensor público que, actuando como tal en una causa, viole los derechos de protección y garantías constitucionales establecidos en los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución, podría implicar no solo una falta grave, como lo establece el artículo 108 numeral 8 del COFJ, sino gravísima, dependiendo de la concurrencia de las circunstancias constitutivas definidas en el artículo 110 del COFJ. De hecho, el legislador hace una remisión expresa en este sentido en el artículo 125 del COFJ cuando establece:

Actuación inconstitucional.- Sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal a la que hubiere lugar, las juezas y jueces y demás servidoras y servidores de la Función Judicial que en la substanciación y resolución de las causas hayan violado los derechos y garantías constitucionales en la forma prevista en los artículos 75, 76, y 77 de la Constitución de la República, serán sometidos a procedimiento administrativo, siempre que de oficio o a petición de parte así lo declare el tribunal que haya conocido de la causa vía recurso, o que el perjudicado haya deducido reclamación en la forma prevista en este Código, sin perjuicio de que se pueda también presentar la queja en base a lo establecido en el artículo 109 número 7 de este Código” (subrayado añadido al texto).

82. Esta Corte Constitucional destaca que las violaciones a los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución “en la substanciación y resolución de las causas” referidas en este artículo del COFJ pueden dar lugar a procedimientos administrativos en que por expresa remisión de esta disposición se aplique el artículo 109 numeral 7 del COFJ. Es decir, cuando tales violaciones son cometidas por un juez o jueza, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. En consecuencia, el artículo 109 numeral 7 del COFJ, para guardar conformidad con la Constitución, deberá ser siempre interpretado y aplicado de forma adecuadamente motivada en relación con las violaciones constitucionales referidas en el artículo 125 del mismo cuerpo legal. Sin embargo, en ningún caso, por ser violatorio de la independencia judicial, la queja o denuncia a la que hace referencia este artículo será tramitada directamente por el Consejo de la Judicatura sin una declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable.

83. Cuando estas posibles violaciones a los derechos de protección constitucionales con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable sean identificados por la Corte Constitucional en el marco de una acción extraordinaria de protección sobre una garantía constitucional, la Corte Constitucional podrá informarlas al Consejo de la Judicatura para que inicie el sumario administrativo respectivo.

84. En síntesis, esta Corte encuentra que la tipificación abierta del dolo, la manifiesta negligencia y el error inexcusable contenida en el numeral 7 del artículo 109 del COFJ no es contraria a los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, así como

tampoco es violatoria de la independencia de los jueces, fiscales y defensores públicos. Esta conformidad con la Constitución, sin embargo, se produce siempre y cuando quien califique o declare la infracción integre motivadamente estos tipos disciplinarios con las normas constitucionales y legales pertinentes, a efectos de configurar y adecuarlo con el caso concreto. Esta conformidad también requiere que se siga un procedimiento conforme a la Carta Fundamental, como se analiza a continuación.

C) Competencias constitucionales del Consejo de la Judicatura (CJ) respecto al numeral 7 del artículo 109 del COFJ y procedimiento conforme a la Constitución

85. Una vez analizado el problema de la tipificación de las infracciones disciplinarias, corresponde determinar las competencias del CJ y, conforme a ello, el procedimiento sancionatorio que guarde conformidad con la Constitución.

86. Hay que aclarar que, de acuerdo con la interpretación conforme a la Constitución del COFJ que se desarrolla en esta sentencia, todo proceso sancionatorio iniciado con base en el numeral 7 del artículo 109 de este Código, debe incluir al menos dos fases sucesivas:

86.1. La declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable.

86.2. El correspondiente sumario administrativo ante el CJ, fundamentado siempre en tal declaración jurisdiccional previa.

87. En efecto, el CJ a efectos de ejercer sus facultades disciplinarias sancionatorias debe llevar adelante sumarios administrativos, mismos que en el caso del numeral 7 del artículo 109 del COFJ se inician por dos vías:

87.1. *En virtud de la interposición de un recurso:* cuando el juez o tribunal que conoce de la causa en virtud de un recurso considere que existió dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable por parte del juez que inicialmente conoció la causa y, por tanto, cumpliendo con su obligación de supervisión y corrección, comunica al CJ a fin de que este organismo ejerza el correspondiente control disciplinario, conforme a los artículos 131 numeral 3, 124 y 125 del COFJ.

87.2. *Por acción disciplinaria directa ante el CJ*: la cual según el artículo 113 del COFJ puede ser de oficio, o por queja o denuncia.

88. En cuanto a la primera vía, la de interposición de un recurso, la Corte no encuentra ninguna violación constitucional. En esta vía hay un adecuado ejercicio de competencias constitucionales y legales en el cumplimiento y sucesión de 1) la declaración jurisdiccional de la existencia de la infracción y 2) el inicio del sumario disciplinario, como se indicó en el párrafo 86 de esta sentencia. En efecto, no existe violación constitucional alguna a la independencia judicial al cumplirse el requisito legal de declaración jurisdiccional previa de la existencia del dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable, por parte de una autoridad con competencia jurisdiccional, ya sea un juez o un tribunal, antes del inicio de un sumario administrativo por parte de un órgano con competencias administrativas sancionadoras como es el CJ.

89. Es en la segunda vía, la de la acción disciplinaria directa ante el CJ, en donde para esta Corte sí se presentan dificultades de orden constitucional. Como se indicó, esta acción disciplinaria autónoma puede, a su vez, ejercerse por tres mecanismos: 1) de oficio por parte del CJ, 2) por queja y 3) por denuncia.

90. *Actuación de oficio del CJ*: Cuando el CJ actúa de oficio, incluso si solicita previamente al inicio de un sumario administrativo, la declaración de un juez, el hecho de que el CJ plantee por sí mismo a este juez su criterio propio de que se ha cometido dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable interfiere indebidamente en las actividades jurisdiccionales y podría además configurar un prejuzgamiento. Este criterio inicial del CJ, inherente a la actuación de oficio, constituye un direccionamiento e incluso una presión indebida, aunque implícita y no necesariamente deliberada, tanto sobre el juez que cometió la supuesta infracción, como sobre el que la califica, y contra los demás jueces, quienes temerán ser sancionados de la misma manera.

91. Esta Corte Constitucional establece, por tanto, que para la aplicación del numeral 7 del artículo 109 del COFJ, la actuación de oficio del CJ atenta al principio constitucional de independencia judicial, analizado previamente a partir del párrafo 22, y especialmente de la independencia judicial interna, al permitir una indebida injerencia en las causas de un órgano de gestión y administrativo sobre actuaciones jurisdiccionales. Esta injerencia supone, a su vez, un inaceptable condicionamiento a las actuaciones judiciales de jueces y juezas, fiscales y defensores públicos, lo cual no solo viola el derecho a un juez independiente, sino que pone en grave riesgo a los derechos que los jueces y juezas deben tutelar. En consecuencia, las respectivas normas de procedimiento del COFJ relativas a la

actuación de oficio del CJ no podrán aplicarse para efectos del numeral 7 del artículo 109 del COFJ.

92. *La queja y la denuncia ante el CJ:* Es claro que asiste a las autoridades públicas, a los justiciables y a los terceros afectados, el legítimo derecho a reclamar ante actuaciones de los jueces y juezas, fiscales y defensores públicos, que pudieran ser groseramente irregulares y que, por tanto, pueden infringirles un daño grave, violando así el derecho constitucional a un juez imparcial, distorsionando el sistema judicial en sí mismo y lesionando las bases mismas del Estado constitucional de derechos y justicia. Por esta razón, el artículo 113 del COFJ establece la *queja* contra estos jueces para la reclamación formulada por ciertas autoridades públicas y la *denuncia* cuando quienes reclaman son los que tienen interés directo en un juicio.

93. La Constitución no habilita al CJ a ejercer competencias jurisdiccionales. Por ello, es claro que este organismo de administración de la Función Judicial no puede declarar por sí mismo la existencia de dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable a los que se refiere el artículo 109 numeral 7 del COFJ en ningún caso. Esta declaración solo pueden realizarla quienes tienen jurisdicción y conocen la causa vía algún recurso, es decir los jueces y tribunales. En consecuencia, cualquier intervención de este tipo en las causas judiciales por parte del CJ constituye una violación del principio constitucional de independencia judicial.³⁸ Sin embargo, el CJ no requerirá de esta declaración jurisdiccional previa para el ejercicio de la acción disciplinaria respecto a otras infracciones establecidas en el COFJ.

94. Para ser conforme a la Constitución, esta Corte Constitucional considera que el artículo 109 numeral 7 del COFJ deberá ser aplicado por el CJ siempre y necesariamente en relación complementaria con el artículo 131 numeral 3 del COFJ por el cual corresponde solo a los jueces “*declarar en las sentencias y providencias respectivas la incorrección en la tramitación o el error inexcusable de servidoras y servidores judiciales y comunicar al Consejo de la Judicatura a fin de que dicho órgano sustancie el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones*”. Ello deberá operar tanto en el caso señalado en el párrafo 87.1 como en el caso 87.2 de esta sentencia.

95. La Corte reitera que, en los casos de queja o denuncia por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable contra estos funcionarios judiciales, deberá dictarse siempre y

³⁸ En concordancia con este principio constitucional, el artículo 123 párrafo tres del COFJ establece: “*Ninguna autoridad pública, incluidos las funcionarias y los funcionarios del Consejo de la Judicatura, podrá interferir en las funciones jurisdiccionales, mucho menos en la toma de sus decisiones y en la elaboración de sus providencias*”.

necesariamente una declaración jurisdiccional previa por parte del juez o tribunal que conoce la impugnación respectiva y, en procesos de única instancia, la declaración jurisdiccional la emitirá el juez orgánicamente superior. El CJ se limitará a requerir esta declaración jurisdiccional sobre la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable sin expresar por sí mismo criterio alguno sobre la real existencia o naturaleza de la falta por parte del juez o tribunal. Si el denunciante o quejoso no adjunta dicha declaración jurisdiccional o el juez o tribunal no la dicta, la queja o denuncia será archivada.

96. La Corte encuentra que la referencia expresa y directa que respecto a la queja hace la parte final del artículo 125 del COFJ en relación con la aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ corresponde a una situación de unidad normativa. En efecto, el artículo 125 del COFJ en su frase final expresa: “*sin perjuicio de que se pueda también presentar la queja en base a lo establecido en el artículo 109 número 7 de este Código*”. Esta frase deberá también ser entendida en el sentido de que, para iniciar el sumario de queja por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable en contra de jueces y juezas, fiscales y defensores públicos debe siempre anteceder la mencionada declaración jurisdiccional.

97. A diferencia de la calificación jurisdiccional, no hay duda de que el CJ tiene competencias administrativas sancionatorias sobre estos funcionarios judiciales, otorgadas tanto por la Constitución en el artículo 181 numeral 3 como por la ley. Entre estas facultades sancionatorias se halla la destitución tipificada en el artículo 109 numeral 7 del COFJ por “*intervenir en las causas que debe actuar, como juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable...*”. Sin embargo, el CJ no puede generar tipos sancionatorios al margen o independientemente de la ley, mediante resoluciones u actos normativos infra legales, pues ello es claramente violatorio tanto del principio de legalidad como de la reserva de ley implicada en la regulación de los derechos constitucionales de protección.

98. Esta clara diferenciación entre, por una parte, la declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable y, por otra parte, su posterior sanción administrativa es indispensable en términos constitucionales justamente porque preserva la independencia judicial. Se evita así que el juez, el fiscal y el defensor público, que participan directamente en el proceso judicial, puedan verse determinados, condicionados, direccionados o subordinados, en su actuación, a órganos y criterios administrativos o políticos ajenos a los parámetros jurídicos del proceso judicial.

99. Por tanto, la Corte Constitucional determina que esta declaración jurisdiccional previa es indispensable no solo en el caso del error inexcusable, sino también cuando se impute una actuación con dolo o manifiesta negligencia a un juez o jueza, fiscal o defensor público

por su intervención procesal como tal en una causa judicial.³⁹ En todos estos casos, independientemente de si hay dolo o culpa, o de si la acción y sumario disciplinario se inicia por queja o denuncia, tal declaración jurisdiccional es indispensable pues se trata de actuaciones en el marco de causas judiciales en que la Constitución protege la independencia de los jueces y la autonomía de la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública.⁴⁰

100. Tal declaración jurisdiccional debe realizarse siempre de una forma adecuadamente motivada, puesto que de otro modo constituiría ella misma una lesión a la independencia judicial interna o a la autonomía de la Fiscalía o la Defensoría Pública, hasta el punto que el artículo 109 numeral 1 del propio COFJ la cataloga como una falta gravísima.⁴¹

101. Al estar en juego la independencia judicial, la motivación de la declaración jurisdiccional previa constituye una verdadera garantía para que no se proceda de forma arbitraria en el ejercicio de las facultades correctivas respecto al juez o jueza, así como los fiscales y defensores públicos, cuando otros jueces juzguen la posibilidad de declarar sus actuaciones como dolosas, manifiestamente negligentes o como errores inexcusables en el marco de las respectivas causas judiciales.⁴² Esta declaración jurisdiccional debe determinar principalmente si la acción u omisión judicial constituye error inexcusable, manifiesta negligencia o dolo, sin valorar otros asuntos tales como el grado de responsabilidad, la idoneidad, el desempeño y otros asuntos extra procesales, que corresponden al análisis integral del CJ.

102. En cuanto al procedimiento disciplinario desarrollado por el CJ, este debe también respetar en todos los casos el debido proceso administrativo y los derechos de protección

³⁹ De hecho, el artículo 131 numeral 3 del COFJ establece entre las facultades correctivas de los jueces “(...) *Declarar en las sentencias y providencias respectivas, la incorrección en la tramitación o el error inexcusable de servidoras y servidores judiciales, y comunicar al Consejo de la Judicatura a fin de que dicho órgano sustancie el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones (...)*” (el subrayado es nuestro).

⁴⁰ El artículo 191 de la Constitución establece la autonomía de la Defensoría Pública, y el artículo 194 la de la Fiscalía General del Estado.

⁴¹ Esta disposición del COFJ establece entre las faltas gravísimas sancionadas con destitución: “1. *Vulnerar, a pretexto de ejercer facultad de supervisión, la independencia interna de las servidoras y los servidores de la Función Judicial*”.

⁴² Además del citado artículo 131, el artículo 124 del COFJ también establece que: “*el juez que conozca de una causa, en virtud de la interposición de un recurso, está obligado a revisar si las servidoras y servidores de la Función Judicial observaron los plazos y leyes que norman la tramitación y conclusión de los procesos, y de ser el caso comunicar al Consejo de la Judicatura, a fin de que ejerza el correspondiente control disciplinario en caso de que advierta que ha habido violación del ordenamiento jurídico*”.

que la Constitución garantizan. En consecuencia, este procedimiento administrativo sancionatorio no puede limitarse simplemente a reproducir la declaración jurisdiccional de la falta e imponer la sanción, pues ello implicaría falta de motivación. En todos los casos deberá permitirse al funcionario judicial el adecuado ejercicio de su defensa; y deberá valorarse conforme al COFJ la conducta, idoneidad y desempeño del juez, fiscal o defensor como funcionario público, la gravedad de la falta y la proporcionalidad de la sanción, de modo que toda imposición de una sanción se halle siempre debidamente motivada.⁴³

103. Por regla general, la declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, negligencia manifiesta o error inexcusable deberá ser efectuada por el juez o tribunal del nivel superior inmediato que conoce un recurso. Cuando se impute el cometimiento de estas faltas a jueces que actúan en procesos de única instancia o a jueces y conjueces nacionales, la declaración jurisdiccional deberá realizarla el juez del nivel superior inmediato, en el primer caso, y el Pleno de la Corte Nacional en el segundo. La declaratoria jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable también podrá ser emitida por los jueces que conozcan el respectivo juicio contra el Estado por inadecuada administración de justicia, regulado en el artículo 32 del COFJ.

104. Luego, una situación específica es la del dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable en las actuaciones de los jueces y juezas cuando conocen garantías jurisdiccionales constitucionales. Al conocer este tipo de causas y resolver las correspondientes apelaciones e impugnaciones, los jueces ordinarios ejercen jurisdicción constitucional y, por tanto, corresponde también a ellos, en tanto jueces constitucionales, la declaración jurisdiccional previa por las infracciones del artículo 109 numeral 7. Solo una vez dictada esta declaración jurisdiccional previa el CJ puede y debe iniciar el respectivo sumario administrativo. Con ello, la Corte aclara lo señalado en la Sentencia No. 1-10-PJO-CC⁴⁴, respecto de su facultad disciplinaria en materia de garantías jurisdiccionales, pues el procedimiento administrativo sancionatorio en estos casos debe ser llevado a cabo ante el CJ y no ante la Corte Constitucional.

105. En estos casos, la declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable será efectuada por los jueces que conocen el respectivo recurso. Por ejemplo, la declaración de la existencia de dolo, la manifiesta negligencia o el

⁴³ Corte IDH, Caso Aritz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Especialmente párrafos 77 a 91.

⁴⁴ En esta sentencia se estableció: “La Corte Constitucional, tal como lo ha dicho en ocasiones anteriores, determina que los servidores públicos, en este caso particular, juezas y jueces del país, cuando conocen de garantías jurisdiccionales se alejan temporalmente de sus funciones originales y reciben la denominación de juezas y jueces constitucionales, hecho que deviene en que el órgano encargado de sancionar, garantizando el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa, por deficiencias en la sustanciación de las causas, sea la Corte Constitucional”.

error inexcusable del juez de primera instancia que conoce una garantía jurisdiccional la realizará el juez o tribunal de segunda instancia. En el caso de los jueces o tribunales que conocen una garantía jurisdiccional constitucional en segunda y última instancia, corresponde a la Corte Constitucional, como máximo órgano de la justicia constitucional y cuando conoce estas causas en ejercicio de sus competencias, como en la acción extraordinaria de protección o la acción de incumplimiento, la declaración de tales actuaciones previo a la eventual apertura del respectivo sumario administrativo por parte del CJ.

106. Sin perjuicio de que las partes propongan los recursos de los cuales se crean asistidos, la declaración jurisdiccional previa de la existencia de manifiesta negligencia, error inexcusable o dolo constituirá condición suficiente para que el CJ inicie el sumario administrativo.

107. En síntesis, esta Corte Constitucional determina que, para la aplicación conforme a la Constitución del numeral 7 del artículo 109, solo un juez o tribunal puede declarar la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable de un juez o jueza, fiscal o defensor público. La facultad correctiva de los jueces establecida en el numeral tres del artículo 131 numeral 3 del COFJ deberá, por tanto, entenderse como un requisito *sine qua non* para la aplicación conforme a la Constitución del numeral 7 del artículo 109 del COFJ.

108. Esta declaración jurisdiccional previa es indispensable como precondition a todo sumario administrativo por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, contra un juez o jueza, fiscal o defensor público, independientemente de si dicho sumario se inicia teniendo por antecedente una queja o denuncia, conforme con el COFJ⁴⁵ y según los lineamientos contenidos en esta sentencia.

109. En conclusión, esta Corte Constitucional encuentra que, si bien la norma bajo examen constitucional incluye conceptos genéricos, estos pueden y deben ser especificados con base en la interpretación sistemática de la Constitución y la ley, aplicados a las particularidades de la actuación del funcionario judicial en el caso concreto. La existencia de esta normativa lleva a descartar la violación de los principios de legalidad, seguridad jurídica e independencia judicial, siempre que dicha normativa fundamente decisiones debidamente motivadas y que los órganos jurisdiccionales y administrativos se limiten a actuar en la esfera propia de sus competencias.

⁴⁵ El artículo 125 del COFJ regula esta declaración vía recurso judicial; el artículo 113 del COFJ hace referencia a sumarios iniciados por queja, reclamación o denuncia.

D) Respuesta de la Corte al caso concreto objeto de consulta

110. Bajo las premisas expresadas en los literales A, B y C esta Corte Constitucional pasa ahora a examinar el caso concreto presentado por el juez Santiago David Altamirano Ruíz, relativo a la destitución por error inexcusable supuestamente cometido por César Ernesto Hernández Pazmiño cuando este último se desempeñaba como juez. El entonces juez César Ernesto Hernández Pazmiño concedió una acción de protección, el 01 de junio del 2012, al aceptar una demanda presentada en contra de la Policía Nacional, disponiendo la restitución de uno de sus miembros destituidos. El Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura resolvió el 14 de junio del 2013, fundamentándose en el numeral 7 del artículo 109 del COFJ, destituir al señor César Ernesto Hernández Pazmiño al calificar su decisión en la referida causa como error inexcusable, tal como se detalla en los antecedentes de esta sentencia.

111. Es claro que en este caso específico el CJ declaró de forma directa, sin una declaración jurisdiccional previa, que el juez incurrió en un error inexcusable. Según se ha expresado anteriormente, el CJ, como órgano administrativo y de gobierno de la Función Judicial, no está facultado por la Constitución para revisar decisiones de tipo jurisdiccional. En consecuencia, en este caso específico, el juez consultante deberá determinar si se ha producido la violación a uno o varios derechos constitucionales del doctor César Hernández Pazmiño.

112. La presente interpretación conforme a la Constitución del numeral 7 del artículo 109 del COFJ tendrá en general efectos hacia futuro, para todos los procesos disciplinarios tramitados por el CJ en relación con esta disposición. Se exceptúan exclusivamente los procesos contencioso-administrativos y las acciones ordinarias y extraordinarias de protección, que se encuentren sustanciándose, en que los jueces o juezas, fiscales y defensores públicos hayan impugnado su destitución, por aplicación de la norma consultada, y que hayan sido propuestos con fecha anterior a la de la presente sentencia.

V. Decisión

113. En mérito de lo expuesto, de conformidad con el artículo 428 de la Constitución y el artículo 143 de la LOGJCC, la Corte Constitucional resuelve:

1. Pronunciarse en el sentido de que la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial es constitucional condicionado a que, previo al eventual inicio del sumario administrativo en el Consejo de la Judicatura contra un

juez, fiscal o defensor público, se realice siempre una declaración jurisdiccional debidamente motivada de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. Así mismo, el artículo 109 numeral 7 del COFJ deberá ser interpretado en concordancia con el artículo 125 del mismo Código, relativo a la actuación inconstitucional de los jueces.

2. La declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable deberá ser efectuada por el juez o tribunal del nivel superior inmediato que conoce un recurso. En procesos de única instancia, la declaración jurisdiccional deberá realizarla el juez del nivel orgánicamente superior. En el caso de los jueces y conjuces nacionales, la declaratoria deberá realizarla el Pleno de la Corte Nacional. En procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, la declaratoria jurisdiccional deberá realizarla el tribunal del nivel inmediato superior que conoce el recurso de apelación y, en el caso de las autoridades judiciales de última instancia, la Corte Constitucional. La declaratoria jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable también podrá ser emitida por los jueces que conozcan el respectivo juicio contra el Estado por inadecuada administración de justicia, regulado en el artículo 32 del COFJ. En el caso de los fiscales y defensores se aplicarán las mismas reglas que corresponderían al juez ante el cual se produjo la presunta falta disciplinaria.

3. La declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable deberá ser siempre adecuadamente motivada. El sumario administrativo correspondiente deberá garantizar el debido proceso y, en particular, el derecho a la defensa del funcionario judicial sumariado, así como el deber de motivación de estas decisiones por parte de las autoridades judiciales y administrativas.

4. La resolución administrativa emitida por el Consejo de la Judicatura, mediante la cual se sancione a un juez en aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, deberá contener como mínimo:

- (i) Referencia de la declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable.
- (ii) El análisis de la idoneidad de los jueces para el ejercicio de su cargo,
- (iii) Razones sobre la gravedad de la falta disciplinaria
- (iv) Un análisis autónomo y suficientemente motivado respecto a los alegatos de defensa de los jueces sumariados.
- (v) Si fuere el caso, la sanción proporcional a la infracción.

A efectos de transparencia y publicidad, todas las resoluciones administrativas del Consejo de la Judicatura que resuelvan sobre la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial deberán ser publicadas y mantenerse accesibles permanentemente en la página web del Consejo de la Judicatura.

5. Se declara la inconstitucionalidad de la actuación de oficio del CJ prevista en el artículo 113 del COFJ exclusivamente para la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial. En los casos de queja y denuncia, el Consejo de la Judicatura requerirá, sin emitir un criterio propio, una declaración jurisdiccional previa por parte del juez o tribunal que conoce el recurso, para iniciar el sumario administrativo y, en procesos de única instancia, la declaración jurisdiccional deberá realizarla el juez o tribunal del nivel orgánicamente superior.

6. En el caso del error inexcusable, la autoridad judicial que lo declare deberá verificar los siguientes parámetros mínimos:

- (i) Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable sea de aquellos errores judiciales sobre los cuales no se puede ofrecer motivo o argumentación válida para disculparlo.
- (ii) Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable no se trate de una controversia derivada de diferencias legítimas, e incluso polémicas, en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas.
- (iii) Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable cause un daño efectivo y de gravedad al justiciable, a terceros o a la administración de justicia. No es indispensable que el acto cause ejecutoria y sea inimpugnable.

7. La Corte Nacional de Justicia, como máximo órgano de la justicia ordinaria integrará, con jueces y juezas nacionales, una comisión disciplinaria permanente a efectos de compilar, analizar y unificar las calificaciones que los jueces y juezas del país realizan sobre las infracciones enunciadas en el artículo 109 numeral 7 del COFJ. Estas unificaciones, dictadas mediante resolución, tendrán efectos generales y obligatorios en tanto sean conformes a la Constitución y a la ley.

8. Disponer que el juez consultante aplique los numerales 1 y 2 de la parte decisoria de esta sentencia en la acción de protección actualmente bajo su conocimiento.

9. Los pronunciamientos de la Corte establecidos en los numerales 1 y 2 tendrán efectos generales sólo hacia futuro, a partir de la fecha de publicación de esta sentencia, exceptuando exclusivamente los efectos retroactivos expresamente establecidos en la presente decisión.

10. La presente sentencia tendrá efectos retroactivos exclusivamente en los casos de presentación, anterior a la fecha de publicación de la presente sentencia, de una acción de protección u otra garantía constitucional o de una acción contencioso-administrativa por parte de un juez, fiscal o defensor público destituido por el CJ en aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ, sin que previa a esta decisión administrativa se haya realizado una declaración jurisdiccional del supuesto dolo, negligencia manifiesta o error inexcusable.

11. La independencia judicial y la responsabilidad de los funcionarios judiciales son dos dimensiones constitucionales complementarias. Ambas constituyen una garantía fundamental del Estado Constitucional y de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. En Ecuador resulta a la vez urgente e indispensable fortalecer la independencia de jueces, fiscales y defensores públicos, a la vez que asegurar su actuación responsable conforme a la Constitución y a la ley. La Corte Constitucional exhorta a la Asamblea Nacional para que, garantizando la independencia judicial, reforme el Código Orgánico de la Función Judicial considerando tanto las actuales limitaciones del artículo 109 numeral 7 como los parámetros jurisprudenciales desarrollados en esta sentencia.

12. En el plazo máximo de quince días contados a partir de la notificación de esta decisión, el Consejo de la Judicatura difundirá la presente sentencia a nivel nacional en su página de internet, por un período de seis meses consecutivos, a través de sus cuentas oficiales de redes sociales y mediante circular, entre los jueces, juezas, fiscales, defensores y defensoras públicas. Para justificar el cumplimiento integral de esta medida, el Consejo de la Judicatura deberá remitir a la Corte Constitucional, en el plazo máximo de veinte días contados a partir de la notificación de esta decisión, la constancia de la publicación de esta sentencia en el banner principal del portal web del CJ, en las cuentas oficiales de redes sociales institucionales y de la constancia de la circular remitida a los jueces, juezas, fiscales, defensores y defensoras públicas.

13. El Consejo de la Judicatura realizará, en el plazo máximo de tres meses a partir de la notificación de esta decisión, una capacitación virtual, dirigida a sus funcionarios administrativos a nivel nacional responsables del control disciplinario de las autoridades judiciales, en el que se publicite, de manera específica, los parámetros y procedimientos para la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la

Función Judicial determinados en esta sentencia. Para verificar el cumplimiento de esta medida, el Consejo de la Judicatura deberá remitir a la Corte Constitucional un informe sobre los resultados de la referida capacitación virtual, en un plazo máximo de cuatro meses a partir de la notificación de esta sentencia.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.-

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.08.18
11:46:32 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez; y, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión ordinaria de miércoles 29 de julio de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.18
12:06:43 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez**Sentencia No. 3-19-CN/20****I. Antecedentes**

1. El 07 de marzo de 2019, el doctor Santiago David Altamirano Ruiz, juez de la Unidad Judicial Civil remitió a la Corte Constitucional la acción de protección No. 17230-2018-14804 a fin de que se verifique la constitucionalidad del numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial⁴⁶ ya que existe duda razonable sobre la constitucionalidad de dicha norma; consulta signada en esta Corte con el No. 3-19-CN. Luego de la sustanciación correspondiente, el 29 de julio de 2020, en sesión del Pleno del Organismo, se aprobó el voto de mayoría de la sentencia No. 3-19-CN/20 por el cual principalmente se absuelve la consulta y se resolvió en los siguientes términos:

“1. (...) la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial es constitucional condicionado a que, previo al eventual inicio del sumario administrativo en el Consejo de la Judicatura contra un juez, fiscal o defensor público, se realice siempre una declaración jurisdiccional debidamente motivada de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. (...)

5. Se declara la inconstitucionalidad de la actuación de oficio del CJ prevista en el artículo 113 del COFJ exclusivamente para la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial. (...). (énfasis añadido)

2. En ejercicio de las atribuciones legales y constitucionales, la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez se apartó del voto de mayoría y emite el presente voto salvado de acuerdo con lo previsto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

II. La disidencia: análisis de la constitucionalidad de la norma impugnada

3. La infrascrita jueza disiente parcialmente con el voto de mayoría en los siguientes tópicos: (A) Infracciones administrativas: principio de legalidad y potestad reglamentaria; (B) Infracciones disciplinarias judiciales y requisitos previos, y; (C) Potestades *ex officio* del Consejo de la Judicatura, cuyo desarrollo viene a continuación:

A. Infracciones administrativas: principio de legalidad y potestad reglamentaria

4. El principio de legalidad no rige de manera igual en el derecho penal que en materia administrativa sancionadora, ya que en esta última esfera se admiten ciertos matices en atención

⁴⁶ Art. 109 Código Orgánico de la Función Judicial. “Art. 109. Infracciones gravísimas.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias: (...) 7. Intervenir en las causas que debe actuar, como juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable”.

a los fundamentos y fines específicos de las actividades ejercidas por las administraciones públicas⁴⁷.

5. El voto de mayoría reconoce que la tipicidad en esta materia es menos rígida que en derecho penal, siendo aceptable la utilización de conceptos jurídicos indeterminados en la redacción abstracta de la conducta sancionable, ante la imposibilidad material del legislador de prever todas las posibilidades con excesivo detalle. Por ello, se deja en manos del intérprete la especificación de estos enunciados normativos genéricos (*párr. 41, 42 y 43 del voto mayoritario*).

6. No obstante, el voto de mayoría no toma en consideración otro matiz trascendente para la aplicabilidad de este principio: la colaboración reglamentaria por parte de las administraciones públicas⁴⁸; siempre y cuando no se pretenda por medio de la intervención reglamentaria la creación *ex novo* de una infracción⁴⁹.

7. Lo dicho es trascendente al presente caso dado que el Consejo de la Judicatura tiene potestades de orden reglamentario o regulatorio⁵⁰, que se justifican tanto en su calidad de órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial conforme el artículo 178 de la Constitución, y en sus atribuciones constitucionales de emisión de políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial, de acuerdo 181.1 *ibidem*.

B. Infracciones disciplinarias judiciales y requisitos previos

8. El voto de mayoría desarrolla el contenido y alcance de las infracciones constantes en el artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial. En su razonamiento, se menciona que la aplicación de dicha disposición debe complementarse con el examen de los “principales” deberes, prohibiciones y facultades de jueces, fiscales y defensores públicos, señalando

⁴⁷ Manuel Gómez Tomillo e Íñigo Sanz Rubiales, *Derecho administrativo Sancionador. Parte general* (Cizur Menor: Aranzadi, 2010), 112. Alejandro Nieto, *Derecho Administrativo sancionador* (Madrid: Editorial Tecnos, 2012), 501.

⁴⁸ Rafael Pérez Nieto y Manuel José Baeza Díez-Portales, *Principios del derecho administrativo sancionador Vol. I* (Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2008), 55. Federico Castillo Blanco, *Función pública y poder disciplinario del Estado* (Madrid: Civitas, 1992), 244-245. Juan Manuel Trayter Martínez, *Manual de derecho disciplinario de los funcionarios públicos* (Madrid: Marcial Pons, 1992), 125.

⁴⁹ El Tribunal Constitucional español, en la STC 162/2009, de 15 de diciembre (RTC 2008, 162) ha señalado: “La garantía formal, de exigencia de reserva de Ley en materia sancionadora tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley. Por tanto, la garantía formal implica que la Ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracción previamente establecidos en la Ley”.

⁵⁰ Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 264: “FUNCIONES.- Al Pleno le corresponde: ... 10. Expedir, modificar, derogar e interpretar obligatoriamente el Código de Ética de la Función Judicial, el Estatuto Orgánico Administrativo de la Función Judicial, los reglamentos, manuales, instructivos o resoluciones de régimen interno, con sujeción a la Constitución y la ley, para la organización, funcionamiento, responsabilidades, control y régimen disciplinario; particularmente para velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial;”

expresamente las disposiciones legales que los contienen (*párr. 49*). A continuación, se realiza una diferenciación entre infracciones dolosas (*párr. 56-59*), manifiestamente negligentes (*párr. 60-63*) y provenientes del error inexcusable (*párr. 64-73*). De manera sucinta, la diferencia radica en que las infracciones dolosas y manifiestamente negligentes llevan de suyo una contradicción entre la conducta y uno de los deberes jurídicos antes mencionados, lo que se encasillará en una u otra figura dependiendo de la voluntad del agente; mientras que el error inexcusable tiene como elemento definitorio una grave equivocación relacionada a la interpretación y aplicación de disposiciones jurídicas específicas o en la apreciación de los hechos para la resolución de una causa judicial, siendo siempre una especie o forma de error judicial.

9. Con tales antecedentes, dicho voto concluye que el Consejo de la Judicatura no puede declarar por sí mismo la existencia de dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable, sino que esta declaración solamente la puede realizar los jueces y tribunales que conocen la causa mediante los medios recursivos (*párr. 93, 99, 100*). Para los casos en los que no exista un remedio recursivo, el voto mayoritario erige la posibilidad de acceder a órganos jurisdiccionales superiores en casos pertenecientes a la justicia ordinaria o a la constitucional (*párr. 103, 104*).

10. Pese a estar de acuerdo en la lectura complementaria entre la infracción administrativa cuya consulta motiva esta causa y los deberes, prohibiciones y facultades de tales operadores judiciales, me aparto del criterio de mayoría en el sentido de que no debe circunscribirse a ciertas disposiciones concretas del Código Orgánico de la Función Judicial o del Código Orgánico Integral Penal; en razón de la existencia de una serie de obligaciones difusas en la regulación procesal u otros cuerpos normativos, que van más allá de una taxativa enumeración.

11. Por otra parte, la suscrita jueza constitucional desea evidenciar que, en atención al propio razonamiento sobre cómo se configuran las infracciones dolosas o manifiestamente negligentes, el requisito de una declaración judicial previa podría convertirse en ciertos casos en un obstáculo irrazonable para el ejercicio de la potestad disciplinaria.

12. Como ha señalado el juez constitucional ponente, los ilícitos disciplinarios dolosos y manifiestamente negligentes, conforme el artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial, se configuran confrontando la conducta con las obligaciones de estos operadores judiciales. Teniendo en cuenta dicha configuración, cabe señalar que existen deberes o prohibiciones cuyo incumplimiento es de difícil o imposible verificación por parte de una autoridad jurisdiccional mediante recursos.

13. A continuación, ilustro mejor la idea con los siguientes ejemplos. Los primeros se referirán a las juezas y jueces. En el caso de una desatención gravísima e injustificada de una o varias causas judiciales, existiría una vulneración al deber contenido en el artículo 130.5 COFJ⁵¹. O, en el caso de un trato grosero⁵², irrespetuoso o excesivamente excéntrico por parte de la jueza o juez hacia las partes, servidores o terceros, en una actuación procesal o audiencia;

⁵¹ Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 130 número 5: “*FACULTADES JURISDICCIONALES DE LAS JUEZAS Y JUECES.- Es facultad esencial de las juezas y jueces ejercer las atribuciones jurisdiccionales de acuerdo con la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes; por lo tanto deben: ... 5. Velar por el pronto despacho de las causas de acuerdo con la ley;*”.

⁵² Tratos que no siempre se podrán considerar “agresión” según lo prescrito en los artículos 107.4 y 108.1 COFJ.

existiría una trasgresión al deber contenido en el artículo 130.4 COFJ⁵³ en concordancia con el artículo 26 COFJ⁵⁴. En ambas circunstancias, podríamos encontrarnos ante una manifiesta negligencia o infracción dolosa dependiendo de la intencionalidad del agente. Pese a que ambos asuntos no estarían relacionados con la aplicación del derecho en un acto jurisdiccional recurrible, para que sean susceptibles de sumarios disciplinarios – en los términos del voto mayoritario – se requerirá previamente pronunciamientos judiciales originados en recursos.

14. Con relación a los otros operadores jurídicos: Si un defensor público obstruye o instruye negativamente a su defendido para que no solicite otro defensor público o acuda a la defensa privada, contraría los deberes del artículo 286 números 4 y 7 COFJ⁵⁵, o si un agente fiscal se niega a recibir denuncias de manera grave⁵⁶, contraría el deber del artículo 444.1 COIP⁵⁷. En estos casos, también estaríamos ante una negligencia manifiesta o dolo, ya que tales conductas son contrarias a sus obligaciones como operadores de justicia, pero de acuerdo al voto mayoritario se necesitaría de pronunciamientos jurisdiccionales previos para la instauración de procedimientos sancionatorios.

15. Con el ejercicio ejemplificativo, la suscrita jueza constitucional pretende demostrar que el universo de casos que pueden encuadrarse en una actuación dolosa o manifiestamente

⁵³ Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 130 número 2: “*FACULTADES JURISDICCIONALES DE LAS JUEZAS Y JUECES.- Es facultad esencial de las juezas y jueces ejercer las atribuciones jurisdiccionales de acuerdo con la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes; por lo tanto deben: ... 2. Velar por una eficiente aplicación de los principios procesales*”.

⁵⁴ Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 26: “*PRINCIPIO DE BUENA FE Y LEALTAD PROCESAL.- En los procesos judiciales las juezas y jueces exigirán a las partes y a sus abogadas o abogados que observen una conducta de respeto recíproco e intervención ética, teniendo el deber de actuar con buena fe y lealtad. Se sancionará especialmente la prueba deformada, todo modo de abuso del derecho, el empleo de artimañas y procedimientos de mala fe para retardar indebidamente el progreso de la litis. La parte procesal y su defensora o defensor que indujeren a engaño al juzgador serán sancionados de conformidad con la ley*”.

⁵⁵ Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 286: “*FUNCIONES DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA.- A la Defensoría Pública le corresponde: ... 4. Instruir a la persona acusada, imputada o presunta infractora sobre su derecho a elegir una defensa privada. En los demás casos, los servicios se prestarán cuando, conforme a lo establecido en el reglamento respectivo, se constate que la situación económica o social de quien los solicite justifica la intervención de la Defensoría Pública;... 7. Garantizar la libertad de escoger la defensa de la persona interesada y solicitar, de ser necesario, una nueva designación a la Defensoría Pública*”.

⁵⁶ “*Conforme al vigente estatuto judicial, sólo dos causales disciplinarias se remiten expresamente al retraso en el despacho judicial. La primera es la falta leve del artículo 107.5, que castiga la negativa o retardo injustificado leve en la prestación de servicios, incluyendo el jurisdiccional; y la segunda está concretamente dirigida a castigar como falta grave (Art. 108.7) la caducidad de la medida cautelar penal de prisión preventiva que sea imputable a jueces. Salvo el mencionado caso de la caducidad de prisión preventiva, el estatuto judicial ecuatoriano no contempla otras causales de faltas graves o muy graves que engloben retardos de mayor entidad. Para ello, el Consejo de la Judicatura ha recurrido generalmente en sus resoluciones disciplinarias a encasillarlos en las genéricas causales - posteriormente diremos por qué -de los artículos 108.8 y 109.7 COFJ*”. Milton Velásquez Díaz, *¿Control administrativo de la jurisdicción? Régimen disciplinario del juez burócrata español y ecuatoriano* (Guayaquil: UEES, 2018), 316-317.

⁵⁷ Código Orgánico Integral Penal, artículo 444: “*Atribuciones de la o el fiscal.- Son atribuciones de la o el fiscal, las siguientes: 1. Recibir denuncias escritas o verbales en los delitos en los que procede el ejercicio público de la acción*”.

negligente es bastante amplio. La exigencia de dicho requisito previo para todo el universo posible presenta una serie de inconvenientes, entre ellos: **a.** el perjudicado puede ser un interviniente en el proceso o funcionario que no necesariamente sea parte procesal, y por lo tanto, tendría mayores limitaciones recursivas; **b.** para el caso de infracciones provenientes de juezas y jueces, estas podrían configurarse en momentos anteriores a un acto jurisdiccional recurrible, y el incumplimiento de ciertos deberes no siempre tiene su correlato en la decisión tomada, en una causal de nulidad o, en definitiva, en un cargo que sea parte de un remedio impugnatorio, y; **c.** para el caso de infracciones provenientes de defensores públicos o fiscales, muchas de estas se pueden cometer cuando aún no existe un proceso judicial en los términos de nuestra legislación procesal.

16. Esta relación refleja que la exigencia de dicho requisito para toda trasgresión a un deber funcional cometida con dolo o manifiesta negligencia podría constituir en un obstáculo irrazonable para el ejercicio de la potestad disciplinaria, en el cual no solo tiene interés el órgano de gobierno de la Función Judicial, sino también la ciudadanía que, siendo parte procesal o no, interactúa con el servicio de justicia. Por lo tanto, esta exigencia absoluta de declaración judicial previa es contraria al principio de responsabilidad de las y los servidores públicos en general (artículo 233 de la Constitución) y de las juezas y jueces en especial (artículo 172 inciso final *ibidem*).

17. Coincido con el voto mayoritario en que la actividad valorativa y/o interpretativa de juezas y jueces no puede ser revisable por parte del Consejo de la Judicatura sin la existencia de una declaración jurisdiccional que identifique el error inexcusable; dado que a *contrario sensu*, los integrantes del órgano administrativo de la Función Judicial “*estarían realizando una valoración de los hechos y/o una interpretación y aplicación de la norma, una función que compete, exclusivamente, a juezes y magistrados*”⁵⁸.

18. Sin embargo, considero que en el ámbito de la actividad jurisdiccional de juezas y jueces y actividad procesal de fiscales y defensores públicos, es posible un control disciplinario autónomo de la celeridad y de la forma en que dichas actividades se desarrollan, además de las infracciones de carácter profesional⁵⁹.

19. En razón de los amplios deberes funcionales de jueces, fiscales y defensores públicos, la exigencia absoluta de una declaratoria jurisdiccional previa al sumario administrativo va en desmedro de la determinación de responsabilidad de estos agentes. Distinto es el caso de sus ejercicios jurisdiccionales y de patrocinio en los que realicen apreciación probatoria o interpretación en el ordenamiento jurídico, ya que la independencia judicial positiva o decisional que gozan los primeros, y la autonomía que ostentan los demás, exige espacios de libertad en sus ejercicios valorativos o hermenéuticos.

⁵⁸ María Luz Martínez Alarcón, *La independencia judicial* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004), 348.

⁵⁹ “*En definitiva, mientras que en el terreno de las actividades no jurisdiccionales desempeñadas por el juzgador, la disciplina puede actuar sin más límites que los establecidos en las garantías del procedimiento y el respeto por su intimidad, en el ámbito de la actividad jurisdiccional, amparado por el principio de independencia judicial, la disciplina sólo podrá sancionar de manera autónoma el cómo y el cuándo, si bien nunca el qué*”. Martínez Alarcón, *La independencia*, 350-351.

C. Potestades *ex officio* del Consejo de la Judicatura.

20. En el voto mayoritario, se ha indicado que la actuación de oficio por parte del Consejo de la Judicatura es una injerencia indebida en las actuaciones de jueces, fiscales y defensores, y que podría considerarse un prejujuamiento (párr. 90), y en consecuencia, se declara inconstitucional la actuación de oficio de este organismo (párr. 91 y decisorio 5).

21. La suscrita jueza constitucional disiente de tales afirmaciones. En primer lugar, la calificación de “injerencia indebida” a la potestad disciplinaria *ex officio* es contradictorio con el papel del Consejo de la Judicatura como órgano disciplinario de la Función Judicial, rol que ha sido calificado de “decisivo” por el voto de mayoría (párr. 37).

22. La independencia judicial se nutre de otros valores jurídicos, que incluyen a la responsabilidad por los actos del poder público⁶⁰. Las garantías de independencia deben tener un fuerte contrapeso acorde a principios democráticos⁶¹; y por ello, la responsabilidad judicial surge entonces como un instituto limitador de la misma⁶².

23. Ambos elementos son sustanciales para la prestación eficiente del servicio de justicia, por lo que se impone la necesidad de un adecuado equilibrio. Una prohibición absoluta de actuación de oficio en el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura contradice esta búsqueda del equilibrio en desmedro de la responsabilidad, máxime si se consideran los índices de desconfianza en los sistemas de justicia a nivel nacional o regional, por parte de organismos internacionales⁶³.

24. En adición, la consideración abstracta de “prejujuamiento” ante la decisión de inicio de un sumario administrativo de oficio no responde a las garantías que el ordenamiento jurídico nacional contempla para asegurar la imparcialidad del órgano decisor. Como ha manifestado la Relatoría Especial para la Independencia de Jueces y Abogados de las Naciones Unidas, el órgano encargado de llevar a cabo los procesos de *accountability* debe ser imparcial en la toma de decisiones⁶⁴. Coadyuvando a dicho fin, el legislador ecuatoriano ha establecido que en los

⁶⁰ Mauro Cappelletti, *Le pouvoir des juges* (Paris: Económica, 1990), 129-131. Dieter Simon, *La Independencia Judicial*, trad. Carlos Ximénez-Carrillo (Barcelona: Editorial Ariel, 1985), 24-25.

⁶¹ Anja Seibert-Fohr, “Judicial Independence - The Normativity of an Evolving Transnational Principle”, en *Judicial Independence in Transition*, ed. Anja Seibert-Fohr (Heidelberg: Springer, 2012), 1357. Alejandro Nieto, *El desgobierno Judicial* (Madrid, Editorial Trotta, 2004), 162.

⁶² Juan Luis Requejo Pagés, *Jurisdicción e independencia judicial* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989), 219. Juan Montero Aroca *et al.*, *Derecho jurisdiccional I Parte General* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013), 109.

⁶³ Según el reporte 2018 del Latinobarómetro, el índice de confianza en el Poder Judicial ecuatoriano se encuentra en el 23%, apenas un poco superior a la media regional. En cuanto a la percepción de la corrupción, el reporte Latinobarómetro del año 2017 estima que el promedio regional de percepción de la corrupción en los tribunales de justicia está en los 7.4 puntos, de 10 posibles. Corporación Latinobarómetro, “Informe anual 2018”, disponible en <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

⁶⁴ “La independencia judicial no es absoluta, sino que está limitada por el marco establecido por la rendición de cuentas judicial que, a su vez, debe respetar los principios fundamentales de la independencia del poder judicial y de la separación de poderes, y sus procedimientos deben ajustarse a las normas internacionales del debido proceso y juicio imparcial”. Naciones Unidas, Asamblea General

procedimientos administrativos sancionadores se diferencie la función instructora de la función resolutora, que siempre deberá recaer en servidores públicos distintos⁶⁵. De esta manera se evidencia una garantía procedimental para evitar ese “prejuzgamiento” referido en el voto de mayoría.

25. Finalmente, las razones comentadas en el acápite anterior también sirven de sustento para oponerse a una prohibición absoluta al ejercicio de potestades disciplinarias de oficio por parte del CJ, ya que si en múltiples casos de manifiesta negligencia o dolo no es legítima la exigencia de una declaración judicial, menos aún una prohibición de impulso oficial por parte del órgano administrativo de la Función Judicial.

III. Principales criterios vertidos en el presente voto

26. El Consejo de la Judicatura tiene potestades de orden reglamentario o regulatorio para la organización, funcionamiento, responsabilidades, control y régimen disciplinario de la Función Judicial que se justifican en el artículo 178 de la Constitución y de sus atribuciones constitucionales para el mejoramiento y modernización del sistema judicial. En este sentido, disiento del voto de mayoría cuando se concluye que no puede existir bajo ninguna consideración colaboración reglamentaria en las infracciones administrativas reguladas en el Código Orgánico de la Función Judicial.

27. Salvo en el caso de la actividad valorativa y o interpretativa de jueces, la exigencia absoluta de esta declaración judicial previa al inicio de un sumario o para el ejercicio de la potestad disciplinaria en la Función Judicial, es contraria al principio de responsabilidad de las y los servidores públicos en general (artículo 233 de la Constitución) y de las juezas y jueces en especial (artículo 172 inciso final *ibidem*), pues se podría coartar las acciones disciplinarias contra actuaciones dolosas o manifiestamente negligentes de jueces, fiscales o defensores públicos que pueden existir sin necesidad de que provengan de un proceso judicial o de un acto jurisdiccional recurrible, dado que el universo de casos que pueden encuadrarse dichas actuaciones es bastante amplio. La declaración judicial previa que exige el voto de mayoría podría convertirse, entonces, un obstáculo irrazonable para el ejercicio de la potestad disciplinaria en la Función Judicial.

28. En esta línea, además se coartaría un posible control disciplinario autónomo de la celeridad y de la forma en que se desarrollan las actividades jurisdiccionales y las infracciones de carácter profesional, pues debe tenerse en cuenta los amplios deberes que tienen los jueces, fiscales y defensores públicos que los ve avocados a una gama de responsabilidades. Por tales razones, disiento del voto de mayoría cuando se concluye que el Consejo de la Judicatura no puede declarar por sí mismo la existencia de dolo o manifiesta negligencia y que en todos los casos debe contar con una declaración judicial previa realizada por jueces y tribunales superiores, pues ello implica desconocer las atribuciones constitucionales de dicho Consejo y del diseño y principios constitucionales de la Función Judicial.

“Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, A/HRC/26/32 (28 de abril de 2014), disponible en <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Judiciary/Pages/Annual.aspx>,

⁶⁵ Código Orgánico Administrativo, artículo 248: “Garantías del procedimiento. El ejercicio de la potestad sancionadora requiere procedimiento legalmente previsto y se observará: 1. En los procedimientos sancionadores se dispondrá la debida separación entre la función instructora y la sancionadora, que corresponderá a servidores públicos distintos”.

29. Las actuaciones de oficio del Consejo de la Judicatura *per se* no implican una injerencia indebida en las actuaciones de jueces, fiscales y defensores públicos, pues este es el órgano disciplinario de la función judicial y sus atribuciones, como se ha explicado, son compatibles con los principios de independencia judicial y responsabilidad por los actos del poder público previstas en la Constitución.

30. De ahí que, no cabe en el diseño constitucional actual, proscribir de forma absoluta las actuaciones de oficio del Consejo de la Judicatura para ejercer su potestad disciplinaria ni atribuirle de forma abstracta este inicio como un “prejuzgamiento”, dado que, como se ha manifestado, el ordenamiento jurídico salvaguarda la imparcialidad en la toma de decisiones diferenciándose en los procedimientos disciplinarios la función instructora de la función resolutora recayendo en servidores públicos distintos.

IV. Conclusión

31. Por todas las razones expuestas, la infrascrita jueza constitucional disiente con el voto de mayoría y para absolver la consulta elevada a este Organismo, emite su voto salvado en los siguientes términos: No puede desconocerse la colaboración reglamentaria de las administraciones públicas en las infracciones administrativas, ni exigirse el requisito de declaración judicial previa de manera absoluta para todos los casos atribuibles a manifiesta negligencia o dolo, de acuerdo al artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial, ni tampoco proscribirse la actuación de oficio del Consejo de la Judicatura en la investigación, tramitación o sanción relacionada con la disposición legislativa materia de consulta prevista en el artículo 113 *ibidem.*; concluyéndose que la aplicación de la norma consultada será compatible con la Constitución cuando únicamente en el caso de la infracción disciplinaria de error inexcusable, se requiera una declaratoria judicial previa sobre la existencia de dicho error; no debiendo exigirse dicho requisito para los casos de manifiesta negligencia o dolo.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado digitalmente por
HILDA TERESA NUQUES
MARTINEZ
Fecha: 2020.08.19 16:16:20
-05'00'

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la señora Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en la causa N.º 3-19-CN, fue presentado en Secretaría General, el 05 de agosto de 2020, a las 20h27, mediante correo electrónico; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.19
16:28:02 -05'00'

Dra. Aída García Berni
Secretaria General

VOTO SALVADO DEL JUEZ ENRIQUE HERRERÍA BONNET**Sentencia N°. 3-19-CN/20****Caso N°. 3-19-CN**

Guayaquil, 12 de agosto de 2020.

1. Formulo este voto salvado porque disiento (i) con la decisión de declarar inconstitucional la actuación de oficio del Consejo de la Judicatura para iniciar la acción disciplinaria establecida en el artículo 113 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), en aplicación del artículo 109.7 de dicho cuerpo normativo; y, (ii) con el criterio vertido en el párrafo 97 de la sentencia de mayoría.
2. Los numerales 3 y 5 del artículo 181 de la Constitución establecen como funciones del Consejo de la Judicatura: (i) **dirigir** los procesos de **sanción** de los jueces y demás servidores de la Función Judicial; y, (ii) **velar** por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial.
3. Una lectura integral de estas disposiciones constitucionales, impide interpretar que la función del Consejo de la Judicatura sólo se *reactiva* ante denuncias y quejas, pues el término “velar” implica una función *proactiva* de “observar atentamente” y “cuidar solícitamente” la transparencia y eficiencia de Función Judicial. Esto, necesariamente obliga a que el Consejo de la Judicatura actúe de oficio cuando el control jurisdiccional falla en denunciar infracciones cometidas por los operadores de justicia o, cuando la vigilancia de los usuarios del sistema de justicia no se materializa en una queja.
4. Lo expuesto, demuestra que la actuación de oficio del Consejo de la Judicatura tiene sustento constitucional; en consecuencia, queda excluida la opción de expulsar la norma del ordenamiento jurídico, toda vez que la Corte Constitucional, como órgano de control de constitucionalidad, debe desvirtuar por completo los fundamentos expuestos por el órgano emisor, que dieron lugar a la expedición de la norma impugnada, antes de poder desecharla total o parcialmente del ordenamiento jurídico.
5. Esta fundamentación exhaustiva, no ha sucedido en el voto de mayoría en relación a la norma que habilita la actuación de oficio del Consejo de la Judicatura. Por lo cual, disiento con su declaratoria de inconstitucionalidad, pues la norma se encuentra investida de la presunción de constitucionalidad, en función del principio *in dubio pro legislatore* establecido en los numerales 2 y 3 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que no ha logrado ser desvirtuada por el voto de mayoría.
6. Adicionalmente, no coincido con que el inicio oficioso de una acción disciplinaria por parte del Consejo de la Judicatura constituya un “prejuzgamiento”, pues el legislador ecuatoriano ha establecido una garantía procedimental para evitar esto en el artículo 248.1 del Código Orgánico Administrativo, donde se establece que en los procedimientos administrativos sancionadores, se diferencia la función instructora de la función resolutoria, que corresponderá a servidores públicos distintos. Asimismo, se observa que desde el artículo 114 al 119 del COFJ se establece un procedimiento que prevé garantías procesales dentro de

los sumarios administrativos, incluyendo la posibilidad de recurrir la decisión de los directores provinciales ante el Pleno del Consejo de la Judicatura.

7. Por otra parte, el servidor judicial pudiere incurrir en una falta disciplinaria contemplada en el número 7 del artículo 109 del COFJ, cuando con sus acciones u omisiones irrespeta deberes funcionales derivados del principio constitucional de debida diligencia contemplado en el artículo 172 incisos segundo y tercero de la Constitución, mismo que prescribe que:

Las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia. Las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley

8. La transcripción anterior, revela la necesidad del control de oficio por parte del Consejo de la Judicatura.
9. Finalmente, cabe enfatizar que el Consejo de la Judicatura tiene potestades de orden reglamentario o regulatorio para la organización, funcionamiento, responsabilidades, control y régimen disciplinario de la Función Judicial, además de atribuciones constitucionales para el mejoramiento y modernización del sistema de justicia, según los artículos 178 y 181 de la Constitución. Por lo cual, disiento del voto de mayoría cuando se concluye que no puede existir bajo ninguna consideración la emisión de actos normativos infralegales, pues el Consejo de la Judicatura tiene potestades para ejercer sus atribuciones, tanto al amparo de la Constitución como del COFJ, a través de sus propias resoluciones.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2020.08.21
11:52:05 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del señor Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa N.º 3-19-CN, fue presentado en Secretaría General, el 12 de agosto de 2020, a las 17h56, mediante correo electrónico; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por AIDA
SOLEDAD GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.21 12:15:52
-05'00'

Dra. Aída García Berni
Secretaria General

Auto de aclaración y ampliación No. 3-19-CN/20**Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M.- 04 de septiembre de 2020.

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 04 de septiembre del 2020, dentro de la causa No. **3-19-CN**, **consulta de constitucionalidad de norma**, **DISPONE:**

1. Agréguese al proceso los escritos de aclaración y ampliación de la sentencia emitida el 29 de julio del 2020, presentados por el doctor Ángel Benigno Torres Machuca, Defensor Público General (e), de 26 de agosto de 2020; el doctor Pedro José Crespo Crespo, Director General del Consejo de la Judicatura, de 26 de junio de 2020; la doctora Diana Salazar Méndez, Fiscal General del Estado, de 25 de agosto de 2020; y, por el abogado Jorge Mauricio López Ochoa, por sus propios derechos, de 27 agosto de 2020. **2.** Conforme al estado de la causa, se procede a dar contestación a los mismos.

I. Antecedentes

1. Mediante providencia de 07 de marzo de 2019, el doctor Santiago David Altamirano Ruiz, juez de la Unidad Judicial Civil a cargo del caso elevó la causa a la Corte Constitucional del Ecuador, en consulta de constitucionalidad de norma, “*a fin de que se verifique la constitucionalidad del numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, ya que conforme al contenido del acta de la referida audiencia, existe duda razonable sobre la constitucionalidad de dicha norma*”. A esta consulta de constitucionalidad de norma se le asignó el número 3-19-CN.

2. El 29 de julio de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia No. 3-19-CN/20, misma que fue notificada el 21 de agosto de 2020, a las entidades públicas, y el 24 de agosto de 2020 al juez consultante, en la que resolvió principalmente declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ).

3. El 26 de agosto de 2020, se presentaron dos solicitudes de aclaración y ampliación de la sentencia de 29 de julio de 2020. La primera presentada por el doctor Ángel Benigno Torres Machuca, Defensor Público General (e), y la segunda por el doctor Pedro José Crespo Crespo, Director General del Consejo de la Judicatura (CJ). Adicionalmente se recibió en la Presidencia de la Corte Constitucional el oficio N°. FGE-DSP-2020-003385-O de fecha 25 de agosto del 2020, suscrito por la Dra. Diana Salazar Méndez, Fiscal General del Estado. El 27 de agosto de 2020, se recibió un escrito de solicitud de aclaración y ampliación del señor Jorge Mauricio López Ochoa.

II. Legitimación activa y oportunidad

4. En virtud de que la sentencia No. 3-19-CN/20 se pronunció sobre la compatibilidad del artículo 109 numeral 7 del COFJ con las normas constitucionales, en este caso es aplicable el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). El artículo 94 de la LOGJCC señala: “*la persona demandante, el órgano emisor de la disposición demandada y aquellos quienes*

intervinieron en el proceso de su elaboración y expedición, podrán solicitar la aclaración o ampliación de la sentencia...”.

5. Si bien el CJ, la Fiscalía General del Estado (FGE) y la Defensoría Pública (DP) no han acreditado que intervinieron en el proceso de elaboración y expedición del artículo 109 del COFJ, la Corte considera que estas entidades cuentan con legitimación para solicitar aclaración y ampliación dado que es indispensable contar con estos organismos para ejecutar la sentencia No. 3-19-CN/20. Al respecto, es importante destacar que, en general, las decisiones emitidas por esta Corte en ejercicio del control constitucional no solo obligan a las partes procesales, sino a todos aquellos sujetos cuya acción u omisión es necesaria para que estas se cumplan. Adicionalmente, cabe notar que el CJ fue parte procesal en el proceso judicial del cual se deriva la consulta de constitucionalidad de norma No. 3-19-CN.

6. Respecto a la solicitud formulada por el señor López Ochoa, esta Corte verifica que el mismo no fue parte procesal, no compareció al proceso y tampoco se ha acreditado que su acción es necesaria para ejecutar la sentencia, por lo que la Corte considera que no cuenta con la legitimación para plantear la solicitud de aclaración y ampliación solicitada, según lo establecido en el artículo 94 de la LOGJCC y el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (CRSPCCC).

7. La sentencia No. 3-19-CN/20 fue emitida el 29 de julio de 2020 y notificada el 21 y 24 de agosto de 2020. Los pedidos de aclaración y ampliación fueron presentados el 25 de agosto de 2020, por la FGE, y el 26 de agosto de 2020, por el CJ y la DP. En este sentido, dichos pedidos fueron presentados dentro del término establecido en el artículo 94 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Fundamentos de la solicitud

a. Por parte del Consejo de la Judicatura

8. El Director General del CJ fundamenta la petición de aclaración y ampliación respecto de siete puntos específicos.

9. En el **punto 3.1** de la petición, el Consejo de la Judicatura señala en lo principal que *“... a través de la sentencia recurrida la Corte Constitucional ha decidido resolver aspectos que no fueron objeto de la consulta realizada por el prenombrado juez de la Unidad Judicial Civil (...), puesto que esta Corte ha decidido pronunciarse respecto de las infracciones gravísimas de dolo y manifiesta negligencia (...) [en] la sentencia recurrida no se realiza un adecuado ejercicio argumentativo ni se hace una adecuada y necesaria distinción entre las tres infracciones contenidas en el artículo 109 numeral 7...”*.

10. Añade que *“la sentencia recurrida tiene una evidente falta de motivación, esta no contiene conceptos ni un análisis mínimo necesario (...) respecto de la naturaleza*

individual de cada infracción disciplinaria contenida en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial... ”.

11. Respecto del **punto 3.2.**, luego de transcribir el punto 2 de la sentencia cuya ampliación y aclaración, se manifiesta que: “... *se estaría supeditando y limitando el derecho que tienen las partes procesales intervinientes en una causa judicial a denunciar o quejarse de las actuaciones dolosas o manifiestamente negligentes en las que estuvieran incurriendo los operadores de justicia, al hecho de que las mismas deben ser declaradas por las autoridades jurisdiccionales del nivel inmediato superior que por mandato legal debería conocer en su momento oportuno los recursos que las partes pudieren plantear... ”.*

12. Añade luego que: “...*supeditar la posibilidad de que los ciudadanos y ciudadanas de presentar una queja o denuncia por presuntas actuaciones dolosas o manifiestamente negligentes a la resolución de un recurso, así como el señalar que en el caso de operadores de justicia de instancia única o definitivas serán los juzgadores de nivel inmediato superior o la Corte Constitucional o el Pleno de la Corte Nacional, pero no establecer la vía y mecanismo por el cual se va a viabilizar esta disposición, ocasionará que por la demora en la resolución de esta declaración previa las acciones disciplinarias prescriban y estas actuaciones queden en la impunidad ... ”.*

13. Señala que “... *no se ha identificado claramente que (sic) sucede con los procesos donde no se encuentra determinado que (sic) autoridad judicial es la de nivel superior inmediato, por ejemplo en los casos de los jueces de garantías penitenciarias, así como el hecho de que en la sentencia no se precisa con claridad si las actuaciones de las y los fiscales, que se dan en la etapa procesal (no jurisdiccional) podrían ser sujetas de sanción por destitución (...); por ejemplo no se ha desarrollado ni explicado qué ocurre con los juicios de tráfico de drogas, en los que sí existe un dictamen abstentivo, mismo que por mandato de ley no sube de oficio en consulta, ni tampoco suelen existir víctimas que impugnen dicho dictamen abstentivo y en la emisión del mismo se habría incurrido en una infracción gravísima de dolo o manifiesta negligencia quien (sic) lo declara ”.*

14. Añade que: “... *no se considera que muchas acciones disciplinarias que llegan a conocimiento del Consejo de la Judicatura por queja o denuncia corresponden a acciones con sentencias ejecutoriadas en las cuales ya no cabe un recurso o por las actuaciones de servidores en las que no hay un recurso vertical y que han cometido faltas manifiestamente negligentes que merecen la actuación de oficio del órgano de disciplina de la Función Judicial para que la falta disciplinaria no quede en la impunidad (...)”.*

15. En lo atinente al **punto 3.3.**, el Consejo de la Judicatura se refiere al punto 3 de la parte resolutive de la sentencia y expresa: “... *en este punto la Corte Constitucional está disponiendo que el Consejo de la Judicatura garantice que las autoridades jurisdiccionales competentes hayan cumplido con su deber de motivar su decisión entorno a la declaración jurisdiccional previa, relativa a la existencia de dolo,*

manifiesta negligencia o error inexcusable, por parte de un operador de justicia dentro de un determinado proceso judicial, es decir, se llama a que el Consejo analice aspectos de fondo de la declaración jurisdiccional previa como es la motivación...”.

16. En cuanto al **punto 3.4.** mismo que se refiere al punto 4 de la parte resolutive de la sentencia, manifiesta el Consejo de la Judicatura que: *“... al disponerse que el Consejo de la Judicatura esté facultado a realizar un análisis autónomo respecto de la concurrencia de la falta, los alegatos y pruebas de descargo de los operadores de justicia sumariados y partiendo de eso, pueda ser el caso, aplicar o no la sanción correspondiente, eso es la destitución a su cargo, se estaría dejando abierta la posibilidad de que el Consejo de la Judicatura, aún existiendo declaración judicial previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, pueda desvirtuarla durante el sumario disciplinario, es decir, una vez más igual que en el anterior punto se llama a que el Consejo de la Judicatura analice aspectos de fondo respecto de las actuaciones jurisdiccionales de los operadores de justicia y de la declaración jurisdiccional previa...”.*

17. En el **punto 3.5** de su solicitud, el Consejo de la Judicatura refiere que el numeral 5 de la decisión emitida en la sentencia No. 3-19-CN/20 *“dispone que en caso de existir una denuncia o queja (...) respecto de presuntas actuaciones dolosas o manifiestamente negligentes por parte de un operador de justicia, el Consejo de la Judicatura deberá requerir a la autoridad jurisdiccional competente la declaración jurisdiccional previa...”.*

18. Indica que *“al declarar la inconstitucionalidad del inicio de las causas disciplinarias de oficio por negligencia y dolo, la Corte Constitucional está deliberadamente inobservando (...) el principio de la oficialidad (...) no se ha determinado con claridad y motivación si podría la Fiscalía General del Estado, ser quien presente una queja considerando que es un órgano autónomo pero que forma parte de la misma Función Judicial, de igual forma en ese mismo escenario estarían las quejas de la Defensoría Pública”.*

19. Manifiesta *“este punto debe ser aclarado y ampliado, debiéndose determinar y regular adecuadamente el proceso de requerimiento de declaración jurisdiccional previa respecto a la existencia de dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable, que se está disponiendo que el Consejo de la Judicatura efectúe en los casos de quejas o denuncias presentadas relacionadas con las infracciones del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, disposición que deberá contener inclusive la determinación de términos o plazos para la emisión del requerimiento, así como para la respuesta y declaración emitida por la autoridad jurisdiccional competente, puesto que de no ser así esta disposición sería inconstitucional e inejecutable. De igual forma se debe aclarar y ampliar lo señalado respecto a la supuesta inconstitucionalidad de los sumarios de oficio del Consejo de la Judicatura, cuando se trate de infracciones del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, porque contraviene principios básicos que rigen los procesos administrativos”.*

20. En el **punto 3.6** de su solicitud, en relación con que el punto 7 de la decisión de la sentencia, indica que *“la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, órgano de naturaleza exclusivamente jurisdiccional, pasaría a tener atribuciones y competencias de carácter administrativo enfocadas al control disciplinario de los operadores de justicia, atribución y competencia que de acuerdo a los artículos 178 y 181 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, así como, artículo 254 del Código Orgánico de la Función Judicial, son exclusivas del Consejo de la Judicatura (...) al disponerse que sea esta nueva comisión denominada “disciplinaria”, la competente para emitir actos administrativos generales de cumplimiento obligatorio (...) se estaría restando e inobservando la potestad disciplinaria que ejerce el Consejo de la Judicatura, desnaturalizando las competencias de la Corte Nacional de Justicia y sobre todo esta disposición genera inseguridad jurídica al crear un régimen disciplinario paralelo al existente, sin que se señale en este mismo punto el procedimiento administrativo que regulará este nuevo régimen y menos aún se fundamenta la base constitucional o legal que motive esta disposición, motivo por el cual, este punto debe ser aclarado y ampliado”*.

21. En el **punto 3.7** de su solicitud, expresa que los puntos 9 y 10 de la decisión, relativos a los efectos de la decisión, inobservan el artículo 95 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) y *“atenta a la seguridad jurídica y que debe ser aclarado y ampliado (...) el hecho de que se pretenda establecer que el requisito de la declaración jurisdiccional previa relativa a la existencia específicamente de infracciones de manifiesta negligencia o dolo, le sea aplicable y exigible a los sumarios y actos administrativos sustanciados y emitidos antes de la promulgación de la presente sentencia, lo cual carece de todo fundamento jurídico y lógico, puesto que, exigir requisitos para la constitucionalidad y validez de un procedimiento administrativo y de un acto administrativo, que no existían a la fecha de sustanciación y emisión de los mismos, vulnera flagrantemente en lo más profundo la seguridad jurídica que rige las actuaciones de los poderes públicos en el Ecuador”*.

22. Agrega que ello vulnera el principio de legalidad, la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos y manifiesta que *“si no se aclara el oscuro y equívoco alcance de los efectos retroactivos, se entendería que todos los sumarios disciplinarios anteriores a la sentencia inmediatamente pierden validez, inobservando que a la fecha de su sustanciación y resolución no existía este criterio...”*.

23. Indica que el CJ es el *“órgano único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial”* y señala que *“existe una grave oscuridad respecto al hecho de que se encuentran actualmente sumarios disciplinarios que están sustanciándose por parte del Consejo de la Judicatura, por lo que se debe aclarar y ampliar este punto señalando a su vez también en qué estado jurídico quedarían todos estos procedimientos disciplinarios”*.

24. Manifiesta que se debe *“considerar las consecuencias prácticas de la retroactividad, puesto que, de no ser aclarado y ampliado estos puntos, se tendría que en todas las causas activas, sin importar el hecho de si existió efectivamente la*

infracción por parte del operador de justicia sumariado y destituido, los jueces sustanciadores tanto de acciones de garantías jurisdiccionales, contenciosos administrativos e incluso esta misma Corte, en virtud de las acciones extraordinarias de protección presentadas, estarían llamados a no realizar ningún tipo de proceso jurídico, lógico ni de uso de su sana crítica y convicción, pasando a declarar inmediatamente la inconstitucionalidad del sumario, dejando sin efecto los actos administrativos motivados emitidos y debiéndose retrotraer todo a su estado inicial, lo que implicaría una afluencia injustificada e inviable de ex funcionarios judiciales legítimamente destituidos que deberán ser restituidos a cargos o plazas”.

25. Señala que *“la sentencia de marras (...) hará, insistimos, que muchas actuaciones graves queden en la impunidad y lo que es peor, al establecer un efecto retroactivo, que dichos servidores que han cesado por destitución, por el cometimiento de las faltas tipificadas en el artículo 109 numeral 7 en referencia, con sumarios disciplinarios (...) retornen a la Función Judicial sin importar en lo principal el interés general de los ciudadanos y en lo secundario, que ya no se cuenta ni con los puestos ni con los recursos financieros para aquello (...) esta Corte no ha considerado que los efectos retroactivos que se pretenden dar a la sentencia recurrida generará que una serie de ex funcionarios judiciales legalmente destituidos, después de la correspondiente impugnación judicial, deberían ser restituidos a sus cargos que en muchos casos se encuentran legalmente ocupados y se originará una obligación de erogación masiva de recursos públicos (...) estos puntos deben ser aclarados y ampliados limitando los efectos de la sentencia recurrida para futuro sin de excepción alguna (sic)”.*

26. Expresa que *“limitar el inicio de los procedimientos administrativos disciplinarios a la preexistencia de una calificación de un juez, tribunal superior o Pleno de Corte, no sólo afecta a una potestad constitucional y legal del Consejo de la Judicatura sino al derecho de los ciudadanos a dirigir denuncias y quejas (Art. 66 numeral 23 CRE) y a contar con un servicio de justicia que cumplan los principios generales de la administración pública y los de la Función Judicial en particular, especialmente el principio de la debida diligencia (Art. 172 CRE)”.*

27. Agrega que *“...corresponde que la Corte Constitucional aclare además, cuál sería el efecto de que en observancia del punto diez de la sentencia recurrida (el efecto retroactivo de la misma), los jueces dispongan el reintegro de jueces, fiscales y defensores públicos destituidos y el Consejo de la Judicatura, la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública no puedan dar cumplimiento debido a que los cargos en algunos casos fueron ocupados con otros titulares y en otros casos no existen por la reestructura obligada por la austeridad y que no se cuenta con el presupuesto para el reintegro ni tampoco para reparaciones materiales...”.*

28. En suma, solicita que se amplíe y aclare cada uno de los puntos solicitados.

b. Por parte de la Defensoría Pública

29. El Defensor Público General (e) manifiesta, en el **punto 1.1** de su solicitud, que el párrafo 103 de la sentencia No. 3-19-CN/20 indica “...en el caso de los fiscales y defensores se aplicarán las mismas reglas que corresponderían al juez ante el cual se produjo la presunta falta disciplinaria...”. Al respecto, señala que “se debe tener presente que conforme lo prevé el artículo 286 del Código Orgánico de la Función Judicial, las funciones de los Defensores Públicos son distintas a las efectuadas por Jueces, pues éstas se realizan inclusive fuera de un proceso penal, en la fase de investigación previa, en donde no existe el control jurisdiccional, en este escenario, en el caso de cometerse una presunta infracción contenida en el artículo 109.7 del COFJ, quien sería el juez competente para realizar la declaración jurisdiccional previa y mediante qué procedimiento”.

30. En el **punto 1.2** de su escrito, solicita “que se amplíe la sentencia, respecto de si la presunta falta disciplinaria, se comete en un acto que no es factible de apelación por no encontrarse dentro de los casos previstos en el artículo 653 del Código Orgánico Integral Penal, y se ve involucrado un Defensor Público, que juez debe calificar esta supuesta infracción, y mediante qué procedimiento”.

31. Respecto al **punto 1.3** de su solicitud, expresa que “cuando un usuario, interponga la denuncia por una infracción contenida en el artículo 109.9 del COFJ, como procede la Defensoría Pública, se limita únicamente a informar que no tiene competencia para conocer quejas o denuncias, o puede verificar si éstas se tratan de reclamos que no deben ser puestos en conocimiento del órgano disciplinario, esto es respecto a faltas que no están contenidas en los artículos 107, 108 y 109 del COFJ, pero que si contraviene a los reglamentos internos de la Defensoría Pública”.

32. Finalmente, en el **punto 1.4** solicita que “se amplíe la sentencia respecto del tiempo que debe contener la declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. Respecto de los procedimientos consultados, necesariamente se debe establecer un tiempo de calificación por el juez competente, esto en razón del tiempo de prescripción contenido en el artículo 106 del Código Orgánico de la Función Judicial”.

c. Por parte de la Fiscalía General del Estado

33. La FGE indica que “las actuaciones de las y los Fiscales, se dan tanto en una etapa preprocesal (no jurisdiccional) y en la etapa procesal penal (jurisdiccional). Se genera entonces una duda que salta a la vista, que consideramos debería ser solventada por el Pleno de la Corte Constitucional y es la siguiente: ¿Las actuaciones de las y los fiscales, que podrían ser sujetas de sanción de destitución de conformidad a lo previsto en el numeral 7 del artículo 109 del COFJ, se entienden exclusivamente para actuaciones jurisdiccionales, es decir exclusivamente en etapas procesales penales? (...) ¿Quién, en ese caso, sería competente para declarar jurisdiccionalmente la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable?”.

34. Agrega que *“las y los Fiscales realizan para la obtención de actos urgentes tales como allanamientos, incautaciones, receptaciones de llamada, etc., si bien éstos cuentan con una autorización judicial, los mismos no son impugnables, por lo que no estaría claro quién tiene la competencia para declarar la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. Similar situación ocurre, si ejemplificamos un caso de violencia intrafamiliar o violencia de género, en la cual, por ley el Fiscal está facultado para solicitar medidas de protección en favor de la víctima, y sin embargo de aquello no lo hace, evidenciándose luego consecuencias graves como lesiones, desapariciones, asesinatos o femicidios”*.

35. Manifiesta que *“...ya en la etapa procesal penal, la Fiscalía General del Estado, también, como lo señala la sentencia, podría presentar una queja sobre la actuación de un juez penal; ¿En los casos en los cuales la Fiscalía General del Estado solicita al juez actos urgentes, testimonios anticipados, operaciones encubiertas o cualquier otra técnica especial de investigación que requiera autorización judicial, previo a iniciar una investigación, quién sería competente para emitir el pronunciamiento jurisdiccional respecto a la actuación de dicho juez? O, a su vez, ¿Ante quién se deberá presentar o dirigir la queja respectiva?”*.

36. Finalmente, expresa *“...en los casos de fiscales destituidos en razón del numeral 7 del artículo 109 del COFJ, por actuaciones en fase pre procesal, que interpongan acciones constitucionales o contencioso administrativas, ¿cuál sería el procedimiento a seguir?”*.

IV. Análisis de la solicitud de aclaración y ampliación

37. El artículo 440 de la Constitución señala que *“las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”*.

38. De acuerdo con el artículo 94 de la LOGJCC, la persona demandante, el órgano emisor de la disposición demandada y aquellos quienes intervinieron en el proceso de su elaboración y expedición, podrán solicitar la aclaración o ampliación de la sentencia en el término de tres días a partir de su notificación. En el mismo sentido, el artículo 40 de la CRSPCCC señala que *“de las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación”*.

39. Los dictámenes y sentencias constitucionales pueden ser aclarados cuando contienen conceptos oscuros o de difícil comprensión y pueden ser ampliados en aquellos casos en los que se ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos. En ningún caso, la aclaración o ampliación pueden modificar la decisión emitida por la Corte Constitucional.

40. A partir de los argumentos esgrimidos en las solicitudes del Consejo de la Judicatura, de la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado corresponde a la

Corte Constitucional determinar si la sentencia No. 3-19-CN/20 merece ser aclarada y/o ampliada.

Sobre la solicitud de aclaración y ampliación presentada por el Consejo de la Judicatura

41. En lo que respecta al **punto 3.1**, la Corte Constitucional observa que el petitorio se centra en cuestionar que la sentencia (i) incurre en *extra petita* al resolver sobre la manifiesta negligencia y al dolo y (ii) no motiva la distinción entre error inexcusable, manifiesta negligencia y dolo.

42. En relación con el primer argumento, la Corte hace notar que el contenido de la consulta de constitucionalidad de norma efectuada por el juez dentro del caso No. 3-19-CN no se circunscribe al enunciado del “error inexcusable”, sino que se extiende a las otras dos figuras establecidas en el artículo 109 numeral 7 del COFJ, es decir, al dolo y la manifiesta negligencia. Ello sin perjuicio de que concentró su argumentación en el error inexcusable. Efectivamente, como se cita en el párrafo 5 de la sentencia, el juez Altamirano Ruiz elevó la consulta de constitucionalidad de norma a esta magistratura, en los siguientes términos: “*a fin de que se verifique la constitucionalidad del numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, ya que conforme el contenido del acta de la referida audiencia, existe duda razonable sobre la constitucionalidad de dicha norma*” (el subrayado es nuestro). Adicionalmente, en los párrafos 14 a 18 de la sentencia se transcribe claramente que el juez consultante identificó como enunciado normativo al artículo 109 numeral 7 del COFJ, sin excluir el dolo ni la manifiesta negligencia. Consecuentemente, la sentencia no incurre en la extralimitación señalada.

43. Sobre el segundo argumento, la sentencia analiza de manera individualizada al dolo (párrafos 56, 57, 58 y 59), la manifiesta negligencia (párrafos 60, 61, 62 y 63) y el error inexcusable (párrafos 64 a 84), y su relación con los principios de legalidad, seguridad jurídica e independencia judicial. Este análisis se efectúa justamente desde la consideración de que son conceptos jurídicos indeterminados ubicados como faltas gravísimas dentro del artículo 109, numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial. Por ello, contrario a lo que afirma el Consejo de la Judicatura, el análisis de los tres conceptos se efectúa en la sentencia de manera independiente junto a su correspondiente argumentación.

44. En consecuencia, la Corte considera que el **punto 3.1** alegado por el CJ no evidencia una oscuridad ni un punto no resuelto en la sentencia.

45. Respecto del **punto 3.2.**, este a su vez contiene cuatro cuestiones diferentes: **i)** respecto de los plazos sobre prescripción de la acción disciplinaria de acuerdo a lo que expresa el artículo 106 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial; **ii)** respecto de los casos en donde no se “*encuentra determinado que (sic) autoridad judicial es la del nivel superior inmediato, por ejemplo en los casos de los jueces de garantías penitenciarias...*”; **iii)** respecto de quién debe efectuar la declaratoria previa

de dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable de fiscales y defensores públicos por sus actuaciones en fase preprocesales tales como la indagación previa, que no sean susceptibles de control jurisdiccional; **iv**) qué sucede con “*los sumarios disciplinarios que actualmente están siendo sustanciados por el Consejo de la Judicatura...*” y **v**) si habría que esperar que el acto donde se emitió la declaración jurisdiccional previa de dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable esté totalmente ejecutoriado.

46. Respecto de los plazos de prescripción de la acción disciplinaria sobre faltas gravísimas de dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable, el CJ manifiesta que la demora en la emisión de la declaratoria jurisdiccional previa ocasionaría que las acciones disciplinarias prescriban en el plazo de un año, según lo establecido en el artículo 106 numeral 3 del COFJ.

47. El artículo 106 del COFJ establece: “*la acción disciplinaria prescribe: (...) 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 (...) La iniciación del proceso disciplinario interrumpe la prescripción hasta por un año. Vencido este plazo, la acción disciplinaria prescribe definitivamente*” (el subrayado es nuestro).

48. En el caso de la presentación de quejas o denuncias por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, el artículo 106 del COFJ establece que el plazo de prescripción se cuenta desde el cometimiento de la infracción. En función de lo señalado en la sentencia, particularmente en su párrafo 113 numeral 1, la Corte estima que la declaración jurisdiccional previa es una condición necesaria para verificar el cometimiento de la infracción. Por ello, el plazo de prescripción de las acciones disciplinarias debe computarse a partir de la emisión de dicha declaración jurisdiccional de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable.

49. Por las razones expuestas y de conformidad con lo manifestado por el CJ, la Corte considera necesario **ampliar** el párrafo 113 numeral 2 de la sentencia en el sentido de que “*a efectos del cómputo de plazos de prescripción de las acciones disciplinarias exclusivamente para la aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ, en el caso de quejas o denuncias presentadas por el presunto cometimiento de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable ante el CJ, se entenderá que se cometió la infracción desde la fecha de notificación de la declaratoria jurisdiccional previa que la califica*”.

50. Sobre la duda del Consejo de la Judicatura respecto de aquellos casos en donde no se encuentra determinada qué autoridad jurisdiccional es la de nivel superior inmediato, “*como es el caso de los jueces de garantías penitenciarias*”, que refiere el CJ, la Corte Constitucional señaló en el párrafo 95 de la sentencia que, “*...en los procesos de única instancia, la declaración jurisdiccional la emitirá el juez orgánicamente superior*”.

51. La Corte Constitucional considera que el diseño procesal orgánico ecuatoriano en las diferentes materias, grados y recursos puede, excepcionalmente, presentar situaciones concretas en las cuales, a pesar de efectuar un esfuerzo razonable, la normativa adjetiva no provea de posibilidades de identificación clara y precisa sobre el juez orgánicamente superior.

52. Por ello, en el párrafo 113 numeral 11 de la sentencia, la Corte exhortó “a la Asamblea Nacional para que, garantizando la independencia judicial, reforme el Código Orgánico de la Función Judicial considerando tanto las actuales limitaciones del artículo 109 numeral 7 como los parámetros jurisprudenciales desarrollados en esta sentencia”. La Corte destaca la iniciativa legislativa que la Constitución reconoce, en sus artículos 134 numerales 3 y 4, 184 numeral 4, a la DP, la FGE, a la CNJ y, en general a la Función Judicial, en el ámbito de sus competencias y en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones.

53. En la misma línea, la Corte insta a la Asamblea Nacional para que, a la brevedad posible y dentro del ámbito de sus competencias, emita la regulación en la que se determine cuál es la autoridad jurisdiccional competente para declarar la existencia de dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable y mediante qué procedimiento.

54. Sin embargo, a efectos de garantizar la tutela administrativa en los procesos en curso y futuros, para evitar vacíos en el trámite de estos procedimientos, y hasta que la Asamblea Nacional emita dicha normativa, esta Corte considera que la Corte Nacional de Justicia (CNJ), en calidad de máximo órgano de la justicia ordinaria tal como se indicó en el párrafo 113 numeral 7 de la sentencia, es la entidad encargada de determinar, previa convocatoria efectuada por su Presidente o Presidenta y mediante resolución adoptada por el Pleno, cuál es la autoridad jurisdiccional que deberá emitir tal declaratoria, exclusivamente en aquellos casos en los que el diseño orgánico del sistema procesal no establezca con claridad quién es la autoridad jurisdiccional orgánicamente superior. La CNJ también emitirá la regulación transitoria a efectos de viabilizar el proceso de emisión de tal declaratoria y su notificación al CJ.

55. Por tanto, la Corte Constitucional considera necesario **ampliar** el punto 113 numeral 2 de la sentencia en el sentido de que, “*transitoriamente, hasta que la Asamblea Nacional reforme el Código Orgánico de la Función Judicial en los términos expuestos en el párrafo 113 numeral 11 de la sentencia, la Corte Nacional de Justicia determinará, mediante resolución adoptada por el Pleno, cuál es el juez o tribunal que debe emitir la declaratoria jurisdiccional previa para la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, exclusivamente en aquellos casos en los que el diseño del sistema procesal orgánico de la justicia ordinaria no establezca quién es la autoridad jurisdiccional encargada de emitir la declaratoria previa. De la misma manera, la Corte Nacional de Justicia emitirá la regulación transitoria, consultando de manera coordinada con la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública, a efectos de viabilizar el procedimiento de emisión de tal declaratoria y su notificación al Consejo de la Judicatura. En los casos de jurisdicción constitucional, la Corte Constitucional emitirá la regulación relativa a la declaratoria*

jurisdiccional previa. En ambos casos, esta regulación será emitida en el plazo de un mes, contado a partir de la notificación del presente auto de aclaración y ampliación. En el mismo sentido, el Consejo de la Judicatura, en el plazo de un mes desde la notificación de este auto de aclaración y ampliación, y dentro del ámbito de sus competencias, especialmente conforme al artículo 264 numeral 10 del COFJ, emitirá la normativa reglamentaria sobre el procedimiento administrativo que permita la implementación integral de lo dispuesto por esta magistratura”.

56. La Corte además estima necesario **ampliar** el párrafo 95 de la sentencia, exclusivamente la frase “*si el denunciante o quejoso no adjunta dicha declaración jurisdiccional o el juez o tribunal no la dicta, la queja o denuncia será archivada*”, en el sentido de que “*Si la declaratoria jurisdiccional está en trámite, el denunciante o quejoso sí puede presentar dicha declaratoria hasta antes del inicio del sumario administrativo. Ello, sin perjuicio de que, en casos de denuncia o queja ante el Consejo de la Judicatura, este organismo pueda requerir, sin expresar criterio alguno, dicha declaración*”.

57. El CJ también plantea, como tercer argumento, que no es claro quién debe emitir la declaración jurisdiccional previa sobre la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable en que pudieren incurrir fiscales y defensores públicos en etapas preprocesales, no susceptibles de control jurisdiccional.

58. Al ser este otro caso de duda sobre la autoridad encargada de emitir la declaratoria, la Corte considera necesario que, hasta que se emita la regulación correspondiente por parte de la Asamblea Nacional, la CNJ, en el ámbito de la justicia ordinaria, y la CC, en cuanto a la jurisdicción constitucional, determinen quién es la autoridad jurisdiccional encargada de emitir la declaratoria previa sobre la existencia de dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable y mediante qué procedimiento. En este sentido, se reitera la ampliación efectuada en el párrafo 55 de este auto. Ello debe efectuarse en observancia de la autonomía que la Constitución reconoce a la DP y a la FGE.

59. Sobre el cuarto argumento del CJ, referente a qué sucede con “*los sumarios disciplinarios que actualmente están siendo sustanciados por el Consejo de la Judicatura...*”, la Corte Constitucional estableció, en el párrafo 112 de la sentencia, que la excepcionalidad retroactiva de la decisión aplica exclusivamente a “*...procesos contencioso - administrativos y las acciones ordinarias y extraordinarias de protección, que se encuentren sustanciándose...*”.

60. En virtud de lo dispuesto, es claro que el Consejo de la Judicatura tiene la obligación de solicitar la declaración jurisdiccional previa para aquellos sumarios administrativos que, en aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ, se encuentran tramitándose al momento de la publicación de la sentencia en el Registro Oficial. De no obtenerse esta declaratoria, el sumario administrativo será archivado.

61. Además, la Corte destaca que, en la sentencia No. 3-19-CN/20, no se pronunció sobre la validez de ningún sumario administrativo en particular, ni tampoco reintegró a ningún funcionario destituido de su cargo.

62. Finalmente, sobre el quinto argumento, relativo a si es necesario esperar que el acto mediante el cual se declara el dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable esté ejecutoriado previo a iniciar el sumario administrativo, la Corte hace presente que, en el párrafo 106 de la sentencia, se señaló: *“sin perjuicio de que las partes propongan los recursos de los cuales se crean asistidos, la declaración jurisdiccional previa de la existencia de manifiesta negligencia, error inexcusable o dolo constituirá condición suficiente para que el CJ inicie el sumario administrativo”*. En el proceso principal pueden continuar tramitándose los medios impugnatorios correspondientes. Por ello, este punto no requiere de aclaración o ampliación.

63. En relación con la solicitud contenida en el **punto 3.3.**, el Consejo de la Judicatura afirma que, en virtud de la sentencia, la Corte Constitucional ha dispuesto que dicha entidad *“analice aspectos de fondo de la declaración jurisdiccional previa como es la motivación...”*.

64. La sentencia en su parte resolutive, concretamente en el punto 3, dispone que la declaración jurisdiccional previa de existencia de dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable debe ser siempre motivada. Luego, señala que en la fase administrativa, se ha de garantizar a los servidores judiciales el debido proceso y la defensa. Finalmente, se dispone que la decisión de esta etapa administrativa, debe encontrarse debidamente motivada. Esta consideración se realiza en función de la garantía establecida en el artículo 76, numeral 7 letra l de la Constitución de la República.

65. La Corte Constitucional no ha indicado ni resuelto que el Consejo de la Judicatura analice la motivación de la declaración jurisdiccional previa, tal como se sugiere en el petitorio, pues el sumario administrativo siempre se entiende como un procedimiento administrativo disciplinario de competencia del Consejo de la Judicatura y requiere el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en el punto 4 de la sentencia.

66. De esa manera, en los párrafos 86, 86.1 y 86.2, la sentencia insiste en que se debe diferenciar entre, por un lado, la declaración jurisdiccional de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, que siempre es realizada por una autoridad jurisdiccional, y, por otro, la determinación de la responsabilidad administrativa por ese acto u omisión. El análisis que debe realizar el CJ, en este sentido, se centra exclusivamente en determinar el grado de responsabilidad subjetiva e individualizada del servidor o servidora sumariado, habiendo seguido el debido proceso establecido en la Constitución y la ley, y sin pronunciarse sobre cuestiones jurisdiccionales.

67. Por ello, la Corte considera que el argumento expuesto por el CJ no configura una oscuridad o un punto no resuelto por la sentencia que requiera ser aclarado o ampliado.

68. En el **punto 3.4** de su solicitud, esto es, sobre la duda en cuanto a realizar por parte del Consejo de la Judicatura “*un análisis autónomo respecto de la concurrencia de la falta, los alegatos y pruebas de descargo de los operadores de justicia sumariados ...*”, dicho análisis se explica claramente en el párrafo 75 de la sentencia. Allí se indica que en el sumario administrativo que lleva adelante el CJ, por su propia naturaleza y por la de la falta disciplinaria, deben siempre realizarse valoraciones propias de carácter administrativo sancionador. Esto es, por ejemplo, la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción. Por tanto, dicho análisis se circunscribe a los aspectos netamente disciplinarios sin entrar en lo jurisdiccional, pues además la Constitución de la República, conforme indica el párrafo 95 de la sentencia, no habilita al CJ a ejercer competencias jurisdiccionales. En tal virtud, no ha lugar la petición de aclaración y ampliación sobre este punto.

69. En el **punto 3.5** de su solicitud, el Consejo de la Judicatura se refiere al párrafo número 5 de la sentencia No. 3-19-CN/20, que dispone: “*se declara la inconstitucionalidad de la actuación de oficio del CJ prevista en el artículo 113 del COFJ exclusivamente para la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial. En los casos de queja y denuncia, el Consejo de la Judicatura requerirá, sin emitir un criterio propio, una declaración jurisdiccional previa por parte del juez o tribunal que conoce el recurso, para iniciar el sumario administrativo y, en procesos de única instancia, la declaración jurisdiccional deberá realizarla el juez o tribunal del nivel orgánicamente superior*”.

70. En síntesis, el CJ argumenta que: (i) no se ha señalado por qué el CJ no puede actuar de oficio y cuál es el procedimiento administrativo que debe seguirse, los términos y plazos para la solicitud de la declaración jurisdiccional previa por parte del CJ, respecto de manifestaciones dolosas y negligentes, además de sus consecuencias, (ii) la solicitud de declaración jurisdiccional previa sobre la existencia de manifiesta negligencia y dolo inobserva el principio de oficialidad en el ámbito administrativo y (iii) no se ha determinado si la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública podrían presentar una queja.

71. En relación con el argumento (i), los párrafos 90, 91, 93, 94, 95, 96, 97 y 98 de la sentencia explican las razones para proscribir la actuación de oficio del CJ en el caso de inicio de un sumario por la falta gravísima señalada en el artículo 109 numeral 7. Por ello, no cabe aclarar ni ampliar este punto.

72. Respecto a la regulación legal a la que hace referencia el CJ, el párrafo 11 de la decisión emitida “*exhorta a la Asamblea Nacional para que, garantizando la independencia judicial, reforme el Código Orgánico de la Función Judicial considerando tanto las actuales limitaciones del artículo 109 numeral 7 como los parámetros jurisprudenciales desarrollados en esta sentencia*”. En el mismo sentido, la Corte insta al CJ para que, a la brevedad posible y dentro del ámbito de sus competencias, especialmente conforme al artículo 264 numeral 10 del COFJ, emita la normativa reglamentaria sobre el procedimiento administrativo que permita la implementación integral de lo dispuesto por esta magistratura.

73. Sobre el argumento (ii), la Corte considera que el mismo denota la mera oposición del CJ a la decisión emitida por esta magistratura, sin expresar específicamente una oscuridad o un punto controvertido no resuelto en la sentencia, por lo que considera que no hay nada que aclarar o ampliar al respecto.

74. En relación con el argumento (iii), la Corte hace presente que el párrafo 92 de la sentencia No. 3-19-CN/20 manifiesta: “...*el artículo 113 del COFJ establece la queja contra estos jueces para la reclamación formulada por ciertas autoridades públicas...*”. El artículo 113 del COFJ determina expresamente qué autoridades públicas podrían presentar una queja, al señalar: “...*podrán presentar queja: (...) las primeras autoridades de los órganos autónomos...*”.

75. Al no haber una oscuridad o un punto controvertido no resuelto, la Corte considera que no cabe aclaración o ampliación del párrafo 5 de la decisión de la sentencia No. 3-19-CN/20.

76. En el **punto 3.6** de su solicitud, el CJ se refiere al párrafo decisorio número 7 de la sentencia No. 3-19-CN/20, mismo que dispone: “7. *La Corte Nacional de Justicia, como máximo órgano de la justicia ordinaria integrará, con jueces y juezas nacionales, una comisión disciplinaria permanente a efectos de compilar, analizar y unificar las calificaciones que los jueces y juezas del país realizan sobre las infracciones enunciadas en el artículo 109 numeral 7 del COFJ. Estas unificaciones, dictadas mediante resolución, tendrán efectos generales y obligatorios en tanto sean conformes a la Constitución y a la ley*”.

77. El CJ señala que: (i) la denominación “*comisión disciplinaria*” le resta su potestad disciplinaria y desnaturaliza las competencias de la Corte Nacional de Justicia (CNJ) y (ii) no existe un procedimiento ni base constitucional que permita la implementación de esta disposición.

78. Esta magistratura destaca que la sentencia No. 3-19-CN/20 señala claramente que, independientemente de la denominación que se le asigne, esta comisión integrada por CNJ, previa convocatoria de su Presidente o Presidenta y mediante resolución del Pleno, estará encargada de “*compilar, analizar y unificar las calificaciones que los jueces y juezas del país realizan sobre las infracciones enunciadas en el artículo 109 numeral 7 del COFJ*”, cuestión que no representa limitación o interferencia alguna a las competencias del CJ.

79. Con respecto al argumento (ii) esgrimido por el CJ, esta magistratura insta a la CNJ, como máximo órgano de la justicia ordinaria, para que, dentro del ámbito de sus competencias, norme los procedimientos internos para implementar lo dispuesto.

80. En suma, la Corte estima que ninguno de los dos argumentos alegados por el CJ evidencia una oscuridad o un punto controvertido sobre el cual la Corte no se haya pronunciado en la sentencia cuya aclaración y ampliación se solicita.

81. En el **punto 3.7** de su solicitud, el CJ se refiere a los párrafos 9 y 10 de la decisión de la sentencia No. 3-19-CN/20, que disponen:

9. Los pronunciamientos de la Corte establecidos en los numerales 1 y 2 tendrán efectos generales sólo hacia futuro, a partir de la fecha de publicación de esta sentencia, exceptuando exclusivamente los efectos retroactivos expresamente establecidos en la presente decisión.

10. La presente sentencia tendrá efectos retroactivos exclusivamente en los casos de presentación, anterior a la fecha de publicación de la presente sentencia, de una acción de protección u otra garantía constitucional o de una acción contencioso-administrativa por parte de un juez, fiscal o defensor público destituido por el CJ en aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ, sin que previa a esta decisión administrativa se haya realizado una declaración jurisdiccional del supuesto dolo, negligencia manifiesta o error inexcusable.

82. El CJ manifiesta que los puntos 9 y 10 de la decisión: (i) inobservan lo señalado en el artículo 95 de la LOGJCC, (ii) carecen de fundamento jurídico y lógico, (iii) van en contra de la seguridad jurídica y el interés general, (iv) irrespetan el principio de legalidad, la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos, el principio de oficialidad y la seguridad jurídica, (v) afectan los derechos de los usuarios del servicio de administración de justicia, (vi) dejan en indefensión a la ciudadanía, (vii) dejan en la impunidad a las actuaciones manifiestamente negligentes y dolosas que han sido juzgadas por el CJ, (viii) afectan competencias del CJ, (ix) no se podría dar cumplimiento al reintegro de funcionarios por razones económicas e institucionales, (x) los jueces frente a los cuales se impugne la destitución por el CJ no realizarían “ningún tipo de proceso jurídico, lógico ni de uso de su sana crítica y convicción, pasando a declarar inmediatamente la inconstitucionalidad del sumario...” y (xi) se “entendería que todos los sumarios disciplinarios anteriores a la sentencia inmediatamente pierden validez”.

83. En cuanto a los argumentos (i) y (ii), la Corte encuentra cierta contradicción en el hecho de que el CJ cite el artículo 95 de la LOGJCC, disposición que habilita, conjuntamente con el artículo 96 numeral 4 de la referida Ley, la modulación de sentencias con efectos retroactivos, y a la vez señale que lo decidido no tiene fundamento jurídico ni lógico. Lo alegado no corresponde a una aclaración o ampliación sino a una manifestación de inconformidad con lo decidido. Por ello, esta magistratura considera que estos argumentos no denotan una oscuridad ni un punto no resuelto en la sentencia.

84. Respecto de los argumentos (iii) y (iv), los párrafos 23 a 29, 41, 43, 93 a 96 y 98 a 100 de la sentencia establecen que la declaratoria jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable es crucial para garantizar el principio de legalidad, la seguridad jurídica, el principio de independencia judicial, los

derechos de los justiciables, entre otros. En este sentido, los argumentos esgrimidos por el CJ reflejan una oposición con lo dispuesto por la Corte.

85. De la misma manera, los argumentos (v) y (vi) no identifican una oscuridad en la sentencia ni tampoco especifican un punto no resuelto, sino que evidencian una mera inconformidad que no tiene relación alguna con lo decidido por esta magistratura. En efecto, la decisión de ninguna manera limita la posibilidad de que la ciudadanía presente denuncias en contra de jueces y juezas, fiscales y defensores públicos que hayan incurrido en la falta establecida en el artículo 109 numeral 7 del COFJ. Ello se desprende fácilmente de la lectura de los párrafos 87, 87.1 y 92 de la sentencia; en particular, el párrafo 92 expone: “...es claro que asiste (...) a los justiciables y a los terceros afectados, el legítimo derecho a reclamar ante actuaciones de los jueces y juezas, fiscales y defensores públicos, que pudieran ser groseramente irregulares y que, por tanto, pueden infringirles un daño grave (...) por esta razón, el artículo 113 del COFJ establece (...) la denuncia cuando quienes reclaman son los que tienen interés directo en un juicio”. Por ello, la ciudadanía puede continuar presentando denuncias por las infracciones establecidas en el artículo 109 numeral 7 ante el CJ.

86. Sobre el argumento (vii), la sentencia no prevé la impunidad ni limita la facultad sancionatoria del CJ, en aquellos casos que causaron estado en sede administrativa y/o ejecutoria en sede judicial. Al contrario, el párrafo 97 de la sentencia expresamente señala: “no hay duda de que el CJ tiene competencias administrativas sancionatorias sobre estos funcionarios judiciales, otorgadas tanto por la Constitución en el artículo 181 numeral 3 como por la ley”. Por ello, la Corte rechaza categóricamente afirmaciones que distorsionan el contenido de la sentencia No. 3-19-CN/20.

87. En relación con el argumento (viii), como se señaló previamente, en los párrafos 90, 91, 93, 94, 95, 96, 97 y 98 de la sentencia se explican varias razones para proscribir la actuación de oficio del CJ en el caso del artículo 109 numeral 7, por lo que no cabe aclarar ni ampliar este punto.

88. El argumento (ix) no tiene relación con ningún punto resuelto en la sentencia No. 3-19-CN/20. Como consta en el párrafo 20, el fallo emitido resuelve “el siguiente problema jurídico: ¿es inconstitucional el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), mediante el cual el Pleno del Consejo de la Judicatura (CJ) puede sancionar a los servidores judiciales con destitución por la infracción disciplinaria consistente en: “...7. Intervenir en las causas que debe actuar, como juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable”?”.

89. Para resolver dicho problema jurídico, en el párrafo 21, se explican los siguientes puntos a ser analizados: “A) La relación entre independencia judicial y responsabilidad en la Constitución ecuatoriana, B) La tipificación del dolo, la manifiesta negligencia y el error inexcusable en relación con la Constitución, especialmente el principio de legalidad y la seguridad jurídica, C) Las competencias constitucionales del Consejo de la Judicatura en relación con estas faltas disciplinarias y el procedimiento conforme a

la Constitución y D) La respuesta de la Corte al caso concreto objeto de consulta”. En efecto, la sentencia primariamente analizó la compatibilidad de la norma consultada con la Constitución y no dispuso el reintegro de ningún funcionario destituido, como señala el argumento (ix).

90. Sobre este punto, la Corte estima pertinente **ampliar** el párrafo de 113 numeral 10 de la sentencia en el sentido de que “*A través de esta sentencia, la Corte no dispone el reintegro ni la indemnización de ningún funcionario en particular*”.

91. De los puntos 1, 2 y 8 de la decisión, se tiene claramente que no se ordenó a los jueces constitucionales y contencioso-administrativos, de manera genérica, que reintegren automáticamente a ex juezas, jueces, fiscales o defensores públicos, ni mucho menos ordenó el pago de montos económicos exorbitantes y alejados de la crisis económica que atraviesa el país. Además, debe recordarse que la Constitución y la ley prevén varias formas de reparación, con lo que de ningún modo debe entenderse que se privilegia la compensación económica. Adicionalmente, la reparación que se determine en cada caso debe atender a criterios como la seguridad jurídica y el interés general. Al contrario, el párrafo 8 es claro en: “*disponer que el juez consultante aplique los numerales 1 y 2 de la parte decisoria de esta sentencia en la acción de protección actualmente bajo su conocimiento*” (el subrayado es nuestro). Por ello, no cabe ampliar ni aclarar lo solicitado en el argumento (x) del CJ.

92. En cuanto al argumento (xi), el CJ sostiene que como consecuencia del efecto retroactivo dispuesto en el punto 10 de la sentencia, se “*entendería que todos los sumarios disciplinarios anteriores a la sentencia inmediatamente pierden validez*”.

93. Como se dijo anteriormente, el CJ tiene la obligación de solicitar la declaración jurisdiccional previa para aquellos sumarios administrativos que, en aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ, se encuentran tramitándose al momento de la publicación de la sentencia en el Registro Oficial. Del párrafo 112 de la sentencia, se extrae con claridad que el efecto retroactivo se aplica “*exclusivamente [a] los procesos contencioso-administrativos y las acciones ordinarias y extraordinarias de protección, que se encuentren sustanciándose...*”. Es decir, a ciertos procesos judiciales ordinarios y constitucionales que no tienen una decisión en firme o, en su defecto, que están siendo revisados vía acción extraordinaria de protección y que hayan sido presentados con anterioridad a la publicación de la sentencia, como refiere el punto decisorio 10. Por otra parte, el resto de casos, que cuentan con decisiones que han causado estado en sede administrativa o firmeza en sede judicial tienen validez y no pueden ser revisados ni modificados en virtud de la sentencia de la Corte.

94. En el caso No. 3-19-CN, la Corte se pronunció sobre la compatibilidad de esta disposición infraconstitucional con las normas constitucionales, sin pronunciarse ni analizar de manera específica la destitución de ningún juez, fiscal o defensor público. Por ello, el criterio interpretativo dispuesto en la sentencia No. 3-19-CN/20 no sustituye el análisis minucioso y particularizado que los jueces y tribunales deben realizar al conocer casos de destitución en aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ.

95. Por ello, es claro que la sentencia de ningún modo ha dispuesto la nulidad ni la pérdida de validez de todos “*los sumarios administrativos anteriores a la sentencia*”. Se insiste que esta Corte Constitucional no ha dispuesto, considerado u ordenado la restitución o reincorporación de funcionario judicial alguno, ni mucho menos ha dispuesto medidas de reparación de aquéllos. Tampoco se deriva de dicha alegación una oscuridad que deba ser aclarada ni un punto controvertido no resuelto.

Sobre las solicitudes de aclaración y ampliación presentada por la Defensoría Pública (DP) y la Fiscalía General del Estado (FGE)

96. La FGE ha planteado que la sentencia no especifica si las actuaciones de los fiscales en la etapa preprocesal podrían ser susceptibles de la sanción prevista en el artículo 109 numeral 7 del COFJ.

97. Al respecto, en el párrafo 34 de la sentencia se expresa: “*en cuanto a los fiscales y defensores públicos, que (...) están incluidos en el numeral 7 del artículo 109 del COFJ (...) intervienen de forma directa, en el ámbito de sus funciones, en las causas que les correspondan*”. Precisamente, el artículo 109 numeral 7 del COFJ, expresa “*intervenir en las causas que debe actuar, como Juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable*”. Es decir, el artículo citado no realiza una distinción entre las etapas procesales, sino que tipifica la intervención “*en las causas*” en las que deben actuar estos funcionarios. Las actuaciones de fiscales en las etapas preprocesales tienen una vinculación clara con “*las causas*”, a la que se refiere el artículo 109 numeral 7 del COFJ.

98. En el mismo sentido, el párrafo 49 de la sentencia alude al artículo 444 del COIP, referente a las atribuciones de los y las fiscales, sin distinguir las etapas en la fase preprocesal y procesales. Por ello, es claro que ni la ley ni la sentencia hacen una distinción que exima a las actuaciones de los y las fiscales en etapas preprocesales de ser sancionadas por la falta tipificada en el artículo 109 numeral 7 del COFJ. La Corte, consecuentemente, estima que el argumento de la FGE no configura una oscuridad de la sentencia, ni un punto no resuelto que deba ser ampliado.

99. La FGE y la DP expresan que la sentencia no determina quién es el juez competente para declarar la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable en el caso de la intervención de fiscales y defensores públicos en la etapa preprocesal, particularmente de aquellos actos que no se someten a control jurisdiccional.

100. En relación con las intervenciones de defensores públicos en actos procesales no susceptibles del recurso de apelación, la DP solicita que se amplíe quién debe declarar la infracción y mediante qué procedimiento. En la misma línea, la FGE indica que la sentencia no determina qué juez debe emitir la declaración jurisdiccional en casos de solicitudes requeridas a jueces, en relación con los actos urgentes, testimonios

anticipados, operaciones encubiertas o cualquier otra técnica especial de investigación que requiera autorización judicial.

101.En ambos casos, las entidades plantean aparentes vacíos en el ordenamiento jurídico, respecto a la autoridad orgánicamente superior a la que le correspondería y el procedimiento para la emisión de la declaración jurisdiccional previa en los casos señalados. En línea con lo señalado anteriormente, para dar respuesta a las solicitudes planteadas, la Corte considera necesario **ampliar** el punto 113 numeral 2 de la sentencia en el sentido de que, *“transitoriamente, hasta que la Asamblea Nacional reforme el Código Orgánico de la Función Judicial en los términos expuestos en el párrafo 113 numeral 11 de la sentencia, la Corte Nacional de Justicia determinará, mediante resolución adoptada por el Pleno, cuál es el juez o tribunal que debe emitir la declaratoria jurisdiccional previa para la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, exclusivamente en aquellos casos en los que el diseño del sistema procesal orgánico de la justicia ordinaria no establezca quién es la autoridad jurisdiccional encargada de emitir la declaratoria previa. De la misma manera, la Corte Nacional de Justicia emitirá la regulación transitoria, consultando de manera coordinada con la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública, a efectos de viabilizar el procedimiento de emisión de tal declaratoria y su notificación al Consejo de la Judicatura. En los casos de jurisdicción constitucional, la Corte Constitucional emitirá la regulación relativa a la declaratoria jurisdiccional previa. En ambos casos, esta regulación será emitida en el plazo de un mes, contado a partir de la notificación del presente auto de aclaración y ampliación. En el mismo sentido, el Consejo de la Judicatura, en el plazo de un mes desde la notificación de este auto de aclaración y ampliación, y dentro del ámbito de sus competencias, especialmente conforme al artículo 264 numeral 10 del COFJ, emitirá la normativa reglamentaria sobre el procedimiento administrativo que permita la implementación integral de lo dispuesto por esta magistratura”*.

102.La FGE plantea que la sentencia no determina ante quién se deberá presentar o dirigir la queja respectiva, en aplicación del artículo 109 numeral 7 COFJ, ni cuál es el procedimiento a seguir en casos de fiscales destituidos por actuaciones en la fase procesal, que interpongan acciones constitucionales o contencioso administrativas.

103.Sobre la primera duda de la FGE tiene relación con la configuración legal establecida expresamente en el artículo 113 del COFJ y no con un punto de la sentencia. Sobre la segunda inquietud, la Corte hace notar que la sentencia no se ha pronunciado sobre las acciones que los fiscales destituidos, así como los y las juezas y defensores públicos que se encuentran en la misma condición, puedan plantear en sede constitucional o contencioso administrativa. Por ello, la Corte no encuentra que las inquietudes elevadas por la FGE evidencien un punto oscuro o no resuelto de la sentencia, que amerite aclaración o ampliación.

104.La DP solicita que se amplíe la sentencia y se explique cómo procede esta entidad al aceptar denuncias por *“una infracción contenida en el artículo 109.9 del COFJ”*,

además de “*faltas no contenidas en los artículos 107, 108 y 109 del COFJ, pero que sí contraviene a los reglamentos internos de la Defensoría Pública*”.

105. A través de este argumento, la DP pretende que esta magistratura se pronuncie en torno a nuevos asuntos que no fueron controvertidos en la causa No. 3-19-CN/20, pues en ella la Corte únicamente resolvió primariamente en torno a la compatibilidad constitucional del artículo 109 numeral 7 del COFJ con las normas constitucionales. Por ello, no ha lugar la ampliación solicitada.

106. Además, la DP solicita que se amplíe la sentencia en lo relativo al tiempo de calificación de la existencia de manifiesta negligencia, dolo o error inexcusable, considerando los plazos de prescripción establecidos en el artículo 106 del COFJ.

107. En razón de las consideraciones expuestas en los párrafos XXX de este auto, para dar respuesta al problema planteado por la DP, la Corte considera necesario **ampliar** el párrafo 113 numeral 2 de la sentencia en el sentido de que “*a efectos del cómputo de plazos de prescripción de las acciones disciplinarias exclusivamente para la aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ, en el caso de quejas o denuncias presentadas por el presunto cometimiento de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable ante el CJ, se entenderá que se cometió la infracción desde la fecha de notificación de la declaratoria jurisdiccional previa que la califica*”.

V. Decisión

Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- i.** Aceptar parcialmente las solicitudes de aclaración y ampliación presentadas por el CJ, la FGE y la DP, exclusivamente respecto a los siguientes puntos de la sentencia:
 - a.** **Ampliar** el párrafo 113 numeral 2 de la sentencia en el sentido de que “*a efectos del cómputo de plazos de prescripción de las acciones disciplinarias exclusivamente para la aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ, en el caso de quejas o denuncias presentadas por el presunto cometimiento de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable ante el CJ, se entenderá que se cometió la infracción desde la fecha de notificación de la declaratoria jurisdiccional previa que la califica*”.
 - b.** **Ampliar** el punto 113 numeral 2 de la sentencia en el sentido de que, “*transitoriamente, hasta que la Asamblea Nacional reforme el Código Orgánico de la Función Judicial en los términos expuestos en el párrafo 113 numeral 11 de la sentencia, la Corte Nacional de Justicia determinará, mediante resolución adoptada por el Pleno, cuál es el juez o tribunal que debe emitir la declaratoria jurisdiccional previa para la*

aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, exclusivamente en aquellos casos en los que el diseño del sistema procesal orgánico de la justicia ordinaria no establezca quién es la autoridad jurisdiccional encargada de emitir la declaratoria previa. De la misma manera, la Corte Nacional de Justicia emitirá la regulación transitoria, consultando de manera coordinada con la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública, a efectos de viabilizar el procedimiento de emisión de tal declaratoria y su notificación al Consejo de la Judicatura. En los casos de jurisdicción constitucional, la Corte Constitucional emitirá la regulación relativa a la declaratoria jurisdiccional previa. En ambos casos, esta regulación será emitida en el plazo de un mes, contado a partir de la notificación del presente auto de aclaración y ampliación. En el mismo sentido, el Consejo de la Judicatura, en el plazo de un mes desde la notificación de este auto de aclaración y ampliación, y dentro del ámbito de sus competencias, especialmente conforme al artículo 264 numeral 10 del COFJ, emitirá la normativa reglamentaria sobre el procedimiento administrativo que permita la implementación integral de lo dispuesto por esta magistratura”.

c. Ampliar el párrafo 95 de la sentencia, exclusivamente en la frase “*si el denunciante o quejoso no adjunta dicha declaración jurisdiccional o el juez o tribunal no la dicta, la queja o denuncia será archivada*”, en el sentido de que “*Si la declaratoria jurisdiccional está en trámite, el denunciante o quejoso sí puede presentar dicha declaratoria hasta antes del inicio del sumario administrativo. Ello, sin perjuicio de que, en casos de denuncia o queja ante el Consejo de la Judicatura, este organismo pueda requerir, sin expresar criterio alguno, dicha declaración*”.

d. Ampliar el párrafo de 113 numeral 10 de la sentencia en el sentido de que “*a través de esta sentencia, la Corte no dispone el reintegro ni la indemnización de ningún funcionario en particular*”.

ii. Rechazar las solicitudes de aclaración y ampliación de otros puntos de la sentencia.

iii. En el párrafo 113 numeral 11 de la sentencia, la Corte exhortó a la Asamblea Nacional “*para que, garantizando la independencia judicial, reforme el Código Orgánico de la Función Judicial considerando tanto las actuales limitaciones del artículo 109 numeral 7 como los parámetros jurisprudenciales desarrollados en esta sentencia*”. En razón de que gran parte de las solicitudes realizadas por el CJ, la FGE y la DP se relacionan con la necesidad de reconfigurar el ordenamiento jurídico, a efectos de implementar lo decidido, la Corte insta a la Asamblea Nacional para que a la brevedad posible reforme el COFJ tomando en cuenta los

parámetros desarrollados en la sentencia No. 3-19-CN/20 y aclarados y ampliados en este auto.

iv. Recordar que el criterio interpretativo dispuesto en la sentencia No. 3-19-CN/20 no sustituye el análisis minucioso y particularizado que los jueces y tribunales deben realizar al conocer casos de destitución en aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ.

v. Recordar a las entidades peticionarias que este auto, así como la sentencia No. 3-19-CN/20, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución de la República, tienen el carácter de definitivo e inapelable.

vi. Finalmente, reiterar que, conforme al artículo 66 numeral 23 de la Constitución, la ciudadanía tiene el derecho de presentar denuncias por el presunto cometimiento de las infracciones establecidas en el artículo 109 numeral 7 del COFJ, esto es, dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable, ante el Consejo de la Judicatura.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.09.07
18:34:17 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín; un voto salvado del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en sesión extraordinaria de viernes 4 de septiembre de 2020; la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce no consigna su voto, por ausencia en la sesión de 29 de julio de 2020, fecha en la cual se aprobó la sentencia de la causa 3-19-CN; los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, no consignan sus votos por haber emitido votos salvados respecto de la sentencia 3-19-CN/20.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AUTO DE ACLARACIÓN Y AMPLIACIÓN No. 3-19-CN/20**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes**

1. He salvado mi voto en la resolución de los pedidos de aclaración y ampliación en el caso No. 3-19-CN, por disentir en algunos de los razonamientos que han sido desarrollados por las juezas y jueces que votaron a favor del auto que conoció los pedidos propuestos por el Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado y Defensoría Pública.
2. En primer lugar, reitero lo expresado en el auto aprobado por la mayoría de integrantes de la Corte Constitucional, en lo relativo al objeto de un pedido de aclaración y ampliación de una sentencia expedida por este Tribunal. Su propósito, de manera general, es que un fallo resuelva todos los asuntos sobre los cuales versa la causa y que no existan puntos oscuros que puedan propiciar dudas o confusión de su contenido. Como consecuencia, no se trata de una instancia para refutar, cuestionar o controvertir nuevamente los aspectos ya resueltos u otros ajenos a la litis.

Los pedidos presentados respecto de la sentencia No. 3-19-CN/20, en varios de sus puntos, plantean la inconformidad con la decisión adoptada o buscan un pronunciamiento sobre temas no controvertidos en la sentencia, lo cual es improcedente.

3. De manera complementaria, la naturaleza jurídica de una solicitud de aclaración y ampliación delimita también el ámbito material que tiene este Organismo para resolver.

En este sentido, la Corte Constitucional debe pronunciarse sobre los pedidos concretos de los requirentes sin reformar o modificar lo resuelto en el fallo. Así mismo, en vista de que los puntos aclarados o ampliados pasan a ser parte de la sentencia¹, la autoridad jurisdiccional que lo conoce debe hacerlo en el marco de su atribución para haber dictado la decisión inicial, con las limitaciones que esto

¹ Lino Enrique Palacio define al “recurso” de aclaración y ampliación, como aquel “...*remedio que se concede a las partes para obtener que el mismo Juez o Tribunal que dictó una resolución subsane las deficiencias materiales o conceptuales que contenga, o la integre de conformidad con las peticiones oportunamente formuladas.*” (Énfasis agregado). Manual de Derecho Procesal Civil. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997, pág. 579.


conlleve. No cabe, entonces, que la aclaración o ampliación sea desarrollada al margen de la competencia de la Corte Constitucional.

4. Así, el punto medular de mi respetuosa disidencia con los integrantes de la Corte que suscribieron el auto de aclaración y ampliación, se relaciona con que, en mi opinión, se disponen ciertas medidas como una forma de ampliación, sin considerar que el artículo 226 de la Constitución, establece que: “*Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y en la Ley.*” (Énfasis agregado).
5. Esto ocurre, por ejemplo, en el literal b) de la parte resolutive del auto, sección en la que se dispuso que la Corte Nacional de Justicia “*...transitoriamente, hasta que la Asamblea Nacional reforme el Código Orgánico de la Función Judicial en los términos expuestos en el párrafo 113 numeral 11 de la sentencia, (...) emitirá la regulación transitoria, consultando de manera coordinada con la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública, a efectos de viabilizar el procedimiento de emisión de tal declaratoria y su notificación al Consejo de la Judicatura...*” (Énfasis añadido).
6. Desde mi punto de vista, la Corte Nacional de Justicia no es competente para expedir “*regulación transitoria*” que le corresponde dictar al legislador, sobre el procedimiento para la declaración judicial en aquellos casos en los que el diseño del sistema procesal orgánico de la justicia ordinaria no establezca quién es la autoridad jurisdiccional encargada de emitir la declaratoria previa.
7. El Pleno de la Corte Nacional de Justicia, según lo dispuesto en el artículo 180 numeral 6 del Código Orgánico de la Función Judicial, es competente para expedir resoluciones únicamente “*...en caso de duda u oscuridad de las leyes...*”, pero no ante la ausencia de regulación legal y mucho menos de manera transitoria hasta que la Asamblea Nacional emita la legislación correspondiente.
8. Considero que la normativa relacionada con la regulación de un procedimiento jurisdiccional, como es la declaración judicial previa en los casos de error inexcusable, negligencia manifiesta y dolo, necesariamente debe estar recogida en una ley. La garantía de ser sometido a un procedimiento de índole jurisdiccional en observancia del trámite correspondiente, forma parte del debido proceso y se vincula, además, con la seguridad jurídica; por ello, pretender aplicar una regulación transitoria dictada por parte de una autoridad que carece de competencia para

normar dicho asunto, podría ocasionar dificultades.

9. En consecuencia, una disposición en este sentido no se ajusta al artículo 226 de la Constitución y va más allá del control de constitucionalidad que deriva de la resolución de una consulta de norma, al tenor del artículo 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, porque no le corresponde a este Organismo ordenar, en el ejercicio del control constitucional, que una magistratura judicial independiente, como la Corte Nacional de Justicia, ejerza una atribución no prevista en la Constitución y en la ley.
10. Por su parte, en lo relativo al efecto de retroactividad del fallo, concretamente, lo dispuesto en el numeral 10 de la parte resolutive de la sentencia, estimo que habría sido importante analizar con profundidad la argumentación del Consejo de la Judicatura sobre si cabía la aclaración en los casos de negligencia manifiesta y dolo, en virtud del artículo 131 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial.
11. Finalmente, veo prudente aclarar que la sentencia No. 3-19-CN/20 no examinó la destitución específica de algún juez, fiscal o defensor público, por lo que este fallo no trae consigo la consecuencia absoluta, automática o directa de ninguna restitución puntual. El voto de mayoría se refirió a este aspecto a partir del párrafo 89 del auto de aclaración y ampliación.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES




Firmado digitalmente por LUIS
HERNAN BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2020.09.07 18:39:10
-05'00'

Hernán Salgado Pesantes
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en la causa No. 3-19-CN, fue presentado en Secretaría General, el 07 de septiembre de 2020, mediante correo electrónico, a las 10:10; y, ha sido procesado conjuntamente con el Auto.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI
Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL