

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

14-20-IN/24 En el Caso No. 14-20-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 14-20-IN.....	2
22-22-IN/24 En el Caso No. 22-22-IN Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 22-22-IN.....	23
232-20-EP/24 En el Caso No. 232-20-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 232-20-EP	47



Sentencia 14-20-IN/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 14 de noviembre de 2024

CASO 14-20-IN

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

SENTENCIA 14-20-IN/24

Resumen: La Corte analiza la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 300 del Código Orgánico de la Función Judicial. Al tratarse de una norma que fue objeto de una reforma, este Organismo verificó que parte del texto impugnado se mantiene en el ordenamiento jurídico y que existe unidad normativa con la Disposición Transitoria Decimocuarta de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial. Luego del análisis correspondiente, se determinó que ambas disposiciones son constitucionales, en cuanto que el no contemplar que medie un concurso de méritos y oposición para la posibilidad de reelección de los notarios, no es contrario a lo previsto en los artículos 170 y 200 de la CRE.

1. Antecedentes

1.1. Actuaciones procesales

- 1.** El 28 de febrero de 2020, Pedro José Crespo Crespo, director general del Consejo de la Judicatura (**“entidad accionante”**), presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 300 del Código Orgánico de la Función Judicial (**“artículo impugnado”** o **“norma impugnada”**).
- 2.** El 25 de junio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹ admitió a trámite la acción planteada y corrió traslado con la demanda a la Asamblea Nacional del Ecuador (**“Asamblea Nacional”**), la Procuraduría General del Estado (**“PGE”**) y la Presidencia de la República (**“Presidencia”**) a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada.
- 3.** El 4 de agosto de 2020, la Asamblea Nacional presentó su contestación a los argumentos expuestos en la demanda; y, el 30 de octubre de 2020, la PGE se pronunció sobre la acción de inconstitucionalidad.

¹ La Sala de Admisión estuvo integrada por el juez constitucional Alí Lozada Prado y los entonces jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes.

4. El 7 de febrero de 2022, Jorge Enrique Machado Cevallos, por sus propios derechos en su calidad de notario del cantón Quito y como presidente del Colegio de Notarios de Pichincha, presentó un *amicus curiae*.
5. El 17 de febrero de 2022, la causa fue resorteada al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quién avocó conocimiento el 16 de noviembre de 2023 y requirió a la Asamblea Nacional un informe motivado sobre la acción de inconstitucionalidad.
6. El 23 de noviembre de 2023, la Asamblea Nacional presentó el informe requerido.
7. El 8 de enero de 2024, Homero López Obando, en calidad de presidente y representante legal de la Federación Ecuatoriana de Notarios (FEN), presentó un *amicus curiae*.
8. El 11 de enero de 2024, la causa fue resorteada a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, en virtud de lo establecido en el artículo 90 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y el inciso final del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCC**”).²
9. Mediante auto dictado el 6 de septiembre y notificado el 9 de septiembre de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso oficiar a las partes procesales para que, de considerarlo necesario, presenten un informe sobre los argumentos contenidos en la acción pública de inconstitucionalidad.³

2. Competencia

10. De conformidad con lo prescrito en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia a lo prescrito en los artículos 75 numeral 1 literal c) y 98 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad.

² El numeral 3 del artículo 90 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prevé que: “Cuando el proyecto no sea aprobado, se designará una nueva jueza o juez ponente para que elabore el proyecto”.

El artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, en su inciso final establece: “Cuando los votos a favor del proyecto no sean suficientes para su aprobación, el Pleno sorteará, en la misma sesión, por medio del sistema automatizado de la Corte Constitucional, una nueva jueza o juez sustanciador entre aquellos que votaron en contra del proyecto, para que presente un nuevo proyecto en el que se argumente la tesis de la mayoría, el cuál será sometido nuevamente a consideración del Pleno de la Corte Constitucional”.

³ La Presidencia presentó un escrito el 11 de septiembre de 2024, en atención lo dispuesto por la jueza ponente.

3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

11. El Consejo de la Judicatura alega la inconstitucionalidad del artículo 300 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”), publicado en el Registro Oficial Suplemento 544 de 9 de marzo de 2009, que establece:

Duración en el cargo. - Las notarias y los notarios permanecerán en el ejercicio de sus funciones seis años, y podrán ser reelegidos por una sola vez. Quienes hubieren sido reelectos podrán, libremente, participar en los concursos que se abran respecto de otras notarías, cuando concluya su segundo período.

4. Alegaciones de las partes

4.1. Fundamentos y pretensión de la acción de inconstitucionalidad

12. La entidad accionante alega que la norma impugnada contraviene el artículo 200 de la CRE, por cuanto la disposición establece una posible “reelección automática” de las y los notarios que han cumplido su primer periodo de funciones de seis años. Manifiesta que la redacción ambigua del artículo impugnado da a entender que para dicha reelección no se debería participar en un nuevo concurso público de méritos y oposición.
13. El Consejo de la Judicatura sostiene que el artículo impugnado dispone de manera arbitraria y discrecional la posibilidad de que un notario o notaria que ha sido reelegido para un segundo periodo participe de un nuevo concurso público para ingresar a otra notaría. Lo cual, según arguye la entidad accionante, convierte al servicio notarial en un ejercicio de funciones técnicamente vitalicio o permanente. Sobre esto, señala también que se incorpora una posibilidad no prevista por la Constitución.
14. Señala que el artículo 200 de la CRE establece que para ser nombrado notario o notaria debe haber existido previamente un concurso público de oposición y méritos; agrega que la norma constitucional prohíbe de manera tácita la existencia de otra figura o mecanismo para ser nombrado notario o notaria. Indica también que la disposición constitucional prevé de forma imperativa que la duración del nombramiento y de las funciones de los notarios y notarias sea exclusivamente de seis años y establece la posibilidad de que puedan ser reelegidos por una sola vez. Sostiene que ésta constituye una mera posibilidad que se encuentra supeditada a que sean elegidos después del correspondiente concurso público.
15. Manifiesta además que el artículo impugnado contraviene lo señalado en el artículo 170 de la CRE, respecto a que para ingresar a la Función Judicial se deben observar

los criterios de igualdad, equidad, probidad, oposición, méritos, publicidad, impugnación y participación ciudadana. Y alega que al no declararse la inconstitucionalidad de la norma impugnada se estaría vulnerando los derechos de participación e igualdad de oportunidades de quienes pretendan participar en los concursos para ser nombrados notarios o notarias.

16. Finalmente, el Consejo de la Judicatura solicita a este Organismo:

[...] realizar la correspondiente *INTERPRETACIÓN CONFORME*, por medio de la cual se fije una interpretación obligatoria del artículo 300 del Código Orgánico de la Función Judicial que sea compatible con la disposición constitucional contenida en el artículo 200 de la Constitución de la República, interpretación que deberá ser tanto *aditiva* como *sustractiva*: aditiva toda vez que se deberá incorporar la expresión: “previo el correspondiente concurso público de oposición y méritos, sometido a impugnación y control social”, como requisito para una posible reelección de notarios y notarias después haber concluido su periodo de 6 años, y, sustractiva en virtud de que se deberá retirar del artículo impugnado la frase que establece: “Quienes hubieren sido reelectos podrán, libremente, participar en los concursos que se abran respecto de otras notarías, cuando concluya su segundo período”. [énfasis en el texto original]

4.2. Asamblea Nacional

- 17.** La Asamblea Nacional⁴ señaló que el artículo 300 COFJ guarda correlación con el artículo 200 de la CRE, ya que las dos disposiciones establecen que los notarios permanecerán seis años en sus funciones y deja abierta la posibilidad de que sean reelegidos por una sola vez, entendiendo que esta reelección no es previo concurso de oposición y méritos, pues afirma que la norma constitucional no dispone este hecho. Además, sostuvo que el artículo impugnado no establece que un notario ejerza funciones de forma vitalicia, sino que prevé la oportunidad de participar, ser evaluado y en caso de obtener el puntaje requerido ingresar a otra notaría.
- 18.** Con relación a una supuesta transgresión del derecho a la igualdad y a los principios de equidad y oportunidad, la Asamblea Nacional considera que el artículo impugnado “plasma la intención estatal de precautelar estos derechos al establecer que los notarios podrán tener la facultad de participar en el concurso de oposición y méritos una vez concluida su reelección”. Por ello, alega que no existe vulneración constitucional de ninguna índole y solicita se deseche la demanda.
- 19.** Posteriormente, la Asamblea Nacional manifiesta que el artículo 300 del COFJ fue sustituido en su contenido a través de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial, publicada en el Registro Oficial 345 de 8 de

⁴ Escrito presentado por la Asamblea Nacional del Ecuador el 4 de agosto de 2020.

diciembre de 2020. En ese sentido, arguye que no procede el control abstracto de constitucionalidad porque la norma impugnada ha sido expulsada del ordenamiento jurídico.⁵

4.3. De la Procuraduría General del Estado

20. La PGE⁶ manifiesta que previamente ha expuesto su posición ante esta Magistratura respecto a la aplicación del artículo 300 del COFJ y la situación de los notarios. Al respecto se advierte que la PGE, en lo principal, señaló que “el Art. 200 de la Constitución de la República establece que los notarios podrán ser reelegidos, enfatizando que el término 'podrán' no es obligatorio sino facultativo, para lo cual, en caso de que los notarios cesados pretenden concursar, lo pueden hacer de forma libre y voluntaria, sin que ello implique una obligación del Consejo de la Judicatura de reelegirlos”.⁷

4.4. Presidencia de la República

21. La Presidencia señala que, al interponer una acción pública de inconstitucionalidad, el accionante se encuentra obligado a sustentar y demostrar sus alegaciones, de tal forma que las presunciones de constitucionalidad e *in dubio pro legislatore* de la norma impugnada sean desvirtuadas.⁸

4.5. Amici curiae

4.5.1. Amicus curiae 1

22. El 7 de febrero de 2022, Jorge Enrique Machado Cevallos, por sus propios derechos en su calidad de notario del cantón Quito y como presidente del Colegio de Notarios de Pichincha, presentó un *amicus curiae*, en el que señala principalmente que:

[...] ni el artículo 300 del COFJ alegado en la demanda ni el vigente contenido en la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Función Judicial, son incompatibles o violan al artículo 200 de la Constitución; pues en esencia dichas disposiciones legales conservan en primer lugar el derecho a la reelección reconocido en este artículo; y en segundo lugar, introduce la evaluación de los estándares de rendimiento, como medio para que la o el notario pueda ser reelecto a su segundo período, que en nada contraría el espíritu y contenido del referido artículo 200 de la Constitución.

⁵ Escrito presentado por la Asamblea Nacional del Ecuador el 23 de noviembre de 2023.

⁶ Escrito presentado por la Procuraduría General del Estado el 30 de octubre de 2020 dentro de la causa 14-20-IN.

⁷ Escrito presentado por la Procuraduría General del Estado el 13 de agosto de 2020 dentro de la causa 23-20-IN.

⁸ Escrito presentando por la Presidencia de la República el 11 de septiembre de 2024.

23. Como parte de sus fundamentos manifiesta que el artículo 300 del COFJ [vigente], introduce una evaluación de estándares de rendimiento como medio para acceder a la reelección de las notarias y notarios, estableciendo con esto una distinción con el sistema de evaluación que se realiza a los servidores judiciales; pues, sostiene que el servicio notarial es un órgano auxiliar de la Función Judicial y debe estar sujeto a un régimen distinto al de los servidores judiciales. Señala que en la reforma del artículo impugnado se reconoce el derecho a la reelección de las notarias y notarios que hayan superado la evaluación de rendimiento, con lo cual se regula de forma adecuada un derecho declarado en la CRE y reconocido en el COFJ, aplicable al servicio notarial.

4.5.2. *Amicus curiae* 2

24. El 8 de enero de 2024, Homero López Obando, en calidad de presidente y representante legal de la Federación Ecuatoriana de Notarios (FEN) presentó un *amicus curiae* dentro de la causa.
25. En relación con los argumentos presentados por la entidad accionante, señala que el artículo 200 de la CRE prevé únicamente que las y los notarios tienen derecho a reelegirse por una ocasión y sostiene que se trata de un derecho de configuración legislativa. Señala además que la posibilidad de que las y los notarios puedan participar en un nuevo concurso para una notaría distinta no supone incompatibilidad alguna con la Constitución.
26. Resalta que el artículo impugnado ha sido objeto de una reforma legislativa en el año 2020, a través de la cual se reguló el mecanismo para que las y los notarios accedan a la reelección, esto es, superar la evaluación de los estándares de rendimiento. Por lo que, arguye que no existe reelección automática, ni ambigüedad en la norma impugnada como lo alega la entidad accionante. Agrega que, el artículo impugnado no produjo ni produce efecto jurídico alguno, ni tampoco genera efectos ultractivos; por lo que, la Corte debe desestimar la acción de inconstitucionalidad, considerando también lo dispuesto en la Disposición Transitoria Decimocuarta de la reforma al COFJ.⁹

⁹ En el *amicus curiae* 2 se precisa que la Disposición Transitoria Decimocuarta de la reforma al COFJ de 8 de diciembre de 2020, establece que las y los notarios que ingresaron mediante concurso desde el 2012 y están en funciones prorrogadas podrán ser reelectos si cumplen con los estándares de rendimiento y evaluación.

5. Cuestión previa

5.1. Reforma de la norma impugnada

27. Con base en lo alegado por las partes procesales, este Organismo constata que la norma impugnada ha sido reformada por el artículo 58 de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial, publicada en el Registro Oficial Suplemento 345 de 8 de diciembre de 2020. Por lo que, corresponde en primer lugar, efectuar un análisis comparativo entre la disposición impugnada y la norma vigente:

Tabla 1: Cuadro comparativo entre la norma impugnada y vigente

Disposición impugnada	Disposición vigente
Art. 300.- Duración en el cargo.- Las notarias y los notarios permanecerán en el ejercicio de sus funciones seis años, y <i>podrán ser reelegidos por una sola vez. Quienes hubieren sido reelectos podrán, libremente, participar en los concursos que se abran respecto de otras notarías</i> , cuando concluya su segundo período. [Énfasis añadido]	Art. 300.- Duración en el cargo.- Las notarias y los notarios permanecerán en el ejercicio de sus funciones por un período de seis años. <i>Podrá reelegirse por una sola vez para la misma u otra notaría, quien ha cumplido con la evaluación de los estándares de rendimiento previstos en esta Ley</i> , conforme con lo establecido en el reglamento que para el efecto expida el Consejo de la Judicatura. [Énfasis añadido]

Elaboración: CCE.

28. La Corte verifica que el actual artículo 300 del COFJ reproduce parcialmente el texto de la norma impugnada, en cuanto conserva la posibilidad de reelección para las y los notarios que hayan cumplido su periodo de seis años, sin contemplar como requisito para aquello la realización de un concurso de méritos y oposición –situación que es el fundamento central de la demanda de inconstitucionalidad *in examine*-. No obstante, es claro también que la disposición actual ha modificado el texto demandado, pues agrega que se trata de la única reelección para la misma u otra notaría, la cual estará sujeta al cumplimiento de estándares de rendimiento establecidos en la normativa.
29. En tal sentido y partiendo de la argumentación formulada por la entidad accionante, este Organismo advierte que se mantiene en el ordenamiento jurídico la norma acusada como inconstitucional sobre la posibilidad de reelección de las notarias y notarios que han cumplido su primer periodo de funciones y la inexistencia de concurso de méritos y oposición; por lo tanto, corresponde proseguir con el control de constitucionalidad sobre la norma vigente y los cargos formulados por el Consejo de la Judicatura respecto a una supuesta “reelección automática” (párr. 12 *ut supra*).

30. Por otro lado, la Corte advierte que el texto que consagraba la posibilidad de participar en un nuevo concurso para ingresar a una notaría distinta luego de una primera reelección, ha sido derogado del ordenamiento jurídico.
31. La Corte ha señalado previamente que es competente para efectuar un control abstracto de constitucionalidad de normas derogadas o que no se encuentren vigentes,¹⁰ siempre que: **i)** las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la CRE – *ultractividad*; o, **ii)** de aquellas por las que fueron reemplazadas, en caso de que se presuma *unidad normativa*, conforme a lo establecido en el artículo 76 numerales 8 y 9 de la LOGJCC.¹¹
32. Ahora bien, corresponde entonces verificar si se cumplen dichos presupuestos con relación a la frase o enunciado normativo que fue suprimido del texto vigente. Sobre la *ultractividad*, se debe resaltar que los últimos concursos de méritos y oposición para notarios fueron realizados por el Consejo de la Judicatura en los años 2012, 2014 y 2016;¹² en lo posterior, no se han realizado nuevos concursos de méritos y oposición.¹³ De esta manera, no se evidencia que la disposición haya sido aplicada en la práctica en la designación de notarias y notarios a nivel nacional. Por lo tanto, se descarta que la disposición haya producido y tenga la potencialidad de producir, a futuro, efectos jurídicos.
33. Con relación a la *unidad normativa*, esta Magistratura advierte que la legislación vigente no reproduce el texto normativo impugnado, pues el ordenamiento jurídico actual contiene únicamente disposición expresa en lo relativo a la reelección de las y

¹⁰ CCE, sentencia 111-20-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 12.

¹¹ LOGJCC, Registro Oficial Suplemento 52, de 22 octubre de 2009, Art. 76.- Principios y reglas generales. - El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...]

8. Control constitucional de normas derogadas. - Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad.

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

a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados;

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

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

¹² Información que se puede evidenciar en el informe DNA1-0022-2020 emitido por la Contraloría General del Estado dentro del Examen Especial que tenía como objetivo verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y más normativa relacionada con el Concurso de Méritos y Oposición, Impugnación Ciudadana y Control Social para la selección y designación de Notarias y Notarios Públicos.

¹³ El Consejo de la Judicatura mediante Resoluciones 191-2019 de 19 de noviembre de 2019; 041-2020 de 4 de mayo de 2020; 018-2021 de 02 de marzo de 2021; y, 075-2023 de 04 de mayo de 2023, declaró la prórroga de funciones de los notarios titulares a nivel nacional.

los notarios.¹⁴ Siendo así, la Corte descarta la existencia de *unidad normativa* sobre el enunciado bajo análisis.

34. Al constatar que no se cumplen los presupuestos previstos en el artículo 76 numerales 8 y 9 de la LOGJCC, este Organismo descarta efectuar un control abstracto de constitucionalidad sobre la frase: “[q]uienes hubieren sido reelectos podrán, libremente, participar en los concursos que se abran respecto de otras notarías, cuando concluya su segundo período”.
35. Paralelamente, es preciso mencionar que de acuerdo con los argumentos vertidos en el *amicus curiae* 2 (párr. 26 *ut supra*), se advierte que existe una norma posterior que podría guardar relación con la disposición impugnada, esto es, la Disposición Transitoria Decimocuarta de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial (“**Disposición Transitoria**”), que establece:

Normas para la reelección de notarías y notarios.- Por esta única vez, las notarías y los notarios que ingresaron mediante concurso desde el año 2013, que hayan concluido su primer período y se encuentren en funciones prorrogadas, **podrán ser reelectas o reelectos para su segundo período conforme el artículo 200 de la Constitución, siempre y cuando hayan cumplido con los estándares de rendimiento** establecidos en este Código Orgánico. [Énfasis añadido]

36. Como se había señalado previamente, la existencia de *unidad normativa* implica que “la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados”. En la misma línea, la unidad normativa se produce cuando “el contenido de una norma se reproduce o tiene relación directa con otra”.¹⁵
37. A partir de lo mencionado, este Organismo verifica que la Disposición Transitoria guarda unidad normativa con el artículo impugnado, ya que establece la posibilidad de reelección de notarias y notarios, sin fijar como mecanismo para aquello la realización de un concurso de méritos y oposición. Por esta razón, se requiere extender el control de constitucionalidad a dicha norma.
38. En conclusión, se procederá con el control abstracto de constitucionalidad del texto vigente del artículo 300 del COFJ, en lo relativo al precepto normativo sobre la posibilidad de reelección de las y los notarios; y, bajo el mismo supuesto, se incluirá en el análisis de constitucionalidad a la Disposición Transitoria, luego de verificar la existencia de unidad normativa. Mientras que, este Organismo no analizará aquella parte del texto impugnado que se refería a la posibilidad de los notarios reelectos de

¹⁴ COFJ, Suplemento del Registro Oficial 544, 9 de marzo 2009, Art. 300.

¹⁵ CCE, sentencia 012-17-SIN-CC, 10 de mayo de 2017, pág. 39.

participar en nuevos concursos, al haber sido expulsada del ordenamiento jurídico y no configurar efectos ultractivos ni unidad normativa.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

39. De acuerdo a lo previsto en la LOGJCC, la acción pública de inconstitucionalidad debe contener (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa.¹⁶ En tal razón, esta Magistratura solo puede examinar la constitucionalidad de una norma, cuando se hayan expresado razones mínimamente suficientes que permitan cuestionar la presunción de constitucionalidad inherente a toda disposición jurídica.¹⁷
40. Ahora bien, con base en las precisiones efectuadas en el acápite precedente, esta Magistratura analizará la constitucionalidad del artículo 300 del COFJ vigente y la Disposición Transitoria -según lo indicado en el párr. 37 *ut supra*-, luego de verificar que exista una argumentación mínima sobre la alegada inconstitucionalidad, conforme a lo señalado en el párrafo *ut supra*.
41. En la demanda de acción de inconstitucionalidad se argumenta que el texto impugnado contraviene lo previsto en los artículos 170 y 200 de la CRE. Como fundamento, la entidad accionante expone alegaciones que se reducen a una misma base argumentativa, esto es, que se contempla la posibilidad de una presunta “reelección automática” para las y los notarios sin la realización de un concurso de méritos y oposición. Por lo tanto, al advertirse que existe la identificación de las normas constitucionales presuntamente afectadas y una argumentación completa al respecto, se resolverá el problema jurídico que consta a continuación.

6.1. ¿El artículo 300 vigente del COFJ y la Disposición Transitoria Decimocuarta de la Ley Orgánica Reformatoria del COFJ, son inconstitucionales por contravenir los artículos 170 y 200 de la CRE?

42. La Corte examinará si el artículo 300 del COFJ vigente y la Disposición Transitoria contravienen la Constitución, en la medida que ambas disposiciones establecen que las y los notarios pueden ser reelegidos sin que medie un concurso de méritos y oposición y determinan que para dicha reelección se deberá realizar una evaluación de estándares de rendimiento; lo que, según las alegaciones de la entidad accionante daría lugar a una posible “reelección automática”. Las disposiciones a analizarse establecen:

¹⁶ LOGJCC, Registro Oficial Suplemento 52, 22 octubre de 2009. Artículo 79.

¹⁷ CCE, sentencia 69-20-IN/24, 11 de julio de 2024, párr. 46.

Tabla 2: Disposiciones normativas a analizarse

<p>Código Orgánico de la Función Judicial</p> <p>Art. 300.- Duración en el cargo.- Las notarias y los notarios permanecerán en el ejercicio de sus funciones por un período de seis años. <i>Podrá reelegirse por una sola vez para la misma u otra notaría, quien ha cumplido con la evaluación de los estándares de rendimiento previstos en esta Ley</i>, conforme con lo establecido en el reglamento que para el efecto expida el Consejo de la Judicatura. [Énfasis añadido]</p>	<p>Disposición Transitoria Decimocuarta de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial.-</p> <p>Normas para la reelección de notarías y notarios.- Por esta única vez, las notarías y los notarios que ingresaron mediante concurso desde el año 2013, que hayan concluido su primer período y se encuentren en funciones prorrogadas, <i>podrán ser reelectas o reelectos para su segundo período conforme el artículo 200 de la Constitución, siempre y cuando hayan cumplido con los estándares de rendimiento</i> establecidos en este Código Orgánico. [Énfasis añadido]</p>
--	---

Elaboración: CCE.

43. Las normas constitucionales que se alegan contravenidas se encuentran previstas en el capítulo relativo a la “Función Judicial y Justicia Indígena”; así, el artículo 170 consagrado en la sección que contempla los “Principios de la Administración de Justicia”, regula los parámetros para el ingreso a la Función Judicial, estableciendo expresamente: “Art. 170.- Para el ingreso a la Función Judicial se observarán los criterios de igualdad, equidad, probidad, oposición, méritos, publicidad, impugnación y participación ciudadana”. [...]
44. El artículo 200 de la CRE, previsto en la sección relativa al “Servicio Notarial”, dispone:

Art. 200.- Las notarías y notarios son depositarios de la fe pública; **serán nombrados por el Consejo de la Judicatura previo concurso público de oposición y méritos, sometido a impugnación y control social**. Para ser notaría o notario se requerirá tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país, y haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado por un lapso no menor de tres años. **Las notarías y notarios permanecerán en sus funciones seis años y podrán ser reelegidos por una sola vez. La ley establecerá los estándares de rendimiento y las causales para su destitución.** [énfasis añadido]

45. Las disposiciones invocadas por la entidad accionante establecen como requisito para el **ingreso** a la Función Judicial y al Servicio Notarial la existencia de un concurso previo de méritos y oposición, lo cual se muestra concordante con los presupuestos

constitucionales que regulan el ingreso al sector público¹⁸ y la jurisprudencia constitucional que ha establecido como regla general que “**el ingreso al servicio público** se realiza mediante concurso de méritos y oposición”.¹⁹ [énfasis añadido]

46. Así también, se advierte que las normas infraconstitucionales que regulan y desarrollan el ingreso al servicio notarial contemplan que será por medio de un concurso público de oposición y méritos, sometido a impugnación y control social.²⁰ Al respecto, se debe resaltar que la jurisprudencia de este Organismo ha reconocido que las y los notarios brindan un servicio público,²¹ esto, en concordancia con lo establecido en el artículo 199 de la CRE.²²
47. Por lo que, en efecto, para el ingreso al Servicio Notarial y la obtención del respectivo nombramiento como notario o notaria se requiere haber superado el correspondiente concurso de méritos y oposición.
48. Paralelamente, esta Magistratura ha reconocido que, si bien las y los notarios son parte de la Función Judicial, no están sujetos a la carrera judicial en sus distintitas clasificaciones;²³ pues, el Servicio Notarial constituye un órgano auxiliar de dicha Función²⁴ y se rige bajo un régimen especial. Este régimen particular implica una distinción de aquel aplicable para quienes trabajan en el servicio público regulados

¹⁸ CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre 2008, Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

¹⁹ CCE, sentencia 18-21-CN/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 48.

²⁰ COFJ, Suplemento del Registro Oficial 544, 9 de marzo 2009, Art. 298.- Ingreso al servicio notarial.- (Reformado por el Art. 1 de la Ley s/n, R.O. 490-2S, 13-VII-2011).- El ingreso al servicio notarial se realizará por medio de un concurso público de oposición y méritos, sometido a impugnación y control social, y con el procedimiento establecido en este Código, que será dirigido por la Unidad de Recursos Humanos del Consejo de la Judicatura, sin perjuicio de que la formación inicial esté a cargo de la Escuela de la Función Judicial. [...]

²¹ CCE, sentencia 35-12-IN/20, 16 de junio de 2020, párr. 50 y 63.

²² COFJ, Suplemento del Registro Oficial 544, 9 de marzo 2009, Art. 199.- Los servicios notariales son públicos. En cada cantón o distrito metropolitano habrá el número de notarias y notarios que determine el Consejo de la Judicatura. Las remuneraciones de las notarias y notarios, el régimen de personal auxiliar de estos servicios, y las tasas que deban satisfacer los usuarios, serán fijadas por el Consejo de la Judicatura. Los valores recuperados por concepto de tasas ingresarán al Presupuesto General del Estado conforme lo que determine la ley.

²³ COFJ, Suplemento del Registro Oficial 544, 9 de marzo 2009, Art. 42.- CARRERAS DE LA FUNCIÓN JUDICIAL.-[...] las notarias y notarios y quienes prestan sus servicios en las notarías [...], no pertenecen a ninguna de estas carreras”.

²⁴ COFJ, Suplemento del Registro Oficial 544, 9 de marzo 2009, Art. 296.- Notariado.- (Reformado por el núm. 9 de la Disposición Reformatoria Segunda del Código Orgánico General de Procesos, R.O. 506-S, 22-V-2015).- El Notariado es un órgano auxiliar de la Función Judicial y el servicio notarial consiste en el desempeño de una función pública que la realizan las notarias y los notarios, quienes son funcionarios investidos de fe pública para autorizar, a requerimiento de parte, los actos, contratos y documentos determinados en las leyes y dar fe de la existencia de los hechos que ocurran en su presencia.

únicamente por la Ley Orgánica de Servicio Público y contempla situaciones particulares en lo relativo a remuneraciones, modo de prestación del servicio y duración en el cargo.²⁵

49. Bajo este orden de ideas, es necesario distinguir y hacer énfasis que el artículo 200 de la CRE, prevé dos escenarios: **i) ser nombrado notario o notaria**, para lo cual expresamente la norma constitucional establece que “serán nombrados [...] previo concurso público de oposición y méritos, sometido a impugnación y control social”; y, **ii) ser reelegido por una sola vez**. De forma concomitante, el artículo en cuestión establece adicionalmente que **iii) la ley determinará los estándares de rendimiento** y las causales para su destitución.
50. Como se puede evidenciar, la norma constitucional realiza una distinción entre el nombramiento o ingreso al Servicio Notarial de lo que es la reelección de los notarios. Sobre aquello, este Organismo advierte que el requerir un concurso de méritos y oposición para ser nombrado notaria o notario no es un aspecto controvertido en el caso *in examine*; no obstante, la entidad accionante arguye la existencia de una figura de elección automática y ambigüedad respecto al escenario **ii)**. Cuestión que además se replicaría en la Disposición Transitoria Decimocuarta de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial, conforme se precisó en el párrafo 37 *ut supra*.
51. En este contexto, es fundamental anotar que no se desprende de la disposición constitucional ningún mecanismo específico para que opere la reelección de las y los notarios. De tal manera que, la Constitución no dispone expresamente que deba mediar un nuevo concurso de méritos y oposición para ser reelegido como notario, conforme lo alega la entidad accionante desde su interpretación. En tanto, la figura de la reelección -entendida como la situación de ocupar nuevamente un mismo cargo, puesto o desempeñar la misma función-, en el contexto específico de las y los notarios, no implica un nuevo ingreso a la Función Judicial como órgano auxiliar que amerite activar un proceso de méritos y oposición.
52. Además, debe resaltarse que, quienes optan por la reelección han superado previamente las etapas de oposición, méritos, impugnación y control social para ingresar a la Función Judicial, y a través de dicho mecanismo tienen la posibilidad de desempeñar sus funciones por un período adicional; sin que aquello requiera la existencia de un nuevo concurso público, a la luz de las disposiciones constitucionales previamente analizadas.

²⁵ CCE, sentencia 42-22-CN/23, 24 de mayo de 2023, párr. 23 y 26.

53. Por otro lado, es importante tener en cuenta que el artículo 200 de la CRE determina que **iii)** los estándares de rendimiento aplicables a las y los notarios serán regulados a través del principio de configuración legislativa.²⁶ Al respecto, se observa que tanto el artículo 300 del COFJ y la Disposición Transitoria, hacen referencia a los estándares de rendimiento.
54. De acuerdo con el principio de libre configuración legislativa, se le otorga al legislador la libertad de establecer reglas, regulaciones, requisitos y procedimientos dentro de la esfera de la legalidad.²⁷ No obstante, este margen de configuración legislativa no es absoluto, pues debe respetar los límites constitucionales;²⁸ así, el órgano legislativo debe regular las relaciones y situaciones jurídicas sin transgredir las disposiciones fundamentales.
55. Esta Corte en la sentencia 1-20-IO/23 determinó que, a través de las reformas al COFJ del año 2020, el órgano legislativo cumplió con su deber de normar con detalle los estándares de rendimiento como lo ordena el artículo 200 de la CRE, sin identificar la omisión de algún elemento constitucionalmente relevante o la omisión de hechos indispensables.²⁹ Por lo tanto, se advierte que en la configuración normativa de los estándares de rendimiento aplicables a las y los notarios, se respetaron los límites y el mandato constitucional.
56. Lo señalado es importante por cuanto el texto vigente del artículo 300 del COFJ establece precisamente que para la reelección de las y los notarios se debe cumplir con la evaluación de los estándares de rendimiento previstos en dicha norma. En este sentido, se evidencia que en aplicación del principio de libre configuración legislativa y a través de las disposiciones legales objeto del presente análisis, se ha regulado el proceso de reelección de las y los notarios estableciendo un mecanismo de evaluación para dichos servidores. Adicionalmente, en función de los principios que rigen el control abstracto de constitucionalidad, particularmente, la *presunción de constitucionalidad e in dubio pro legislatore*, se asume que en la promulgación de normas el legislador ha observado las disposiciones contenidas en la CRE; en tal sentido, la expulsión de un precepto normativo del ordenamiento jurídico es una medida de *ultima ratio* que procede ante la transgresión de las normas fundamentales.³⁰

²⁶ La Corte en la sentencia 1-20-IO/23 señaló que la última frase del artículo 200 de la CRE, contiene un mandato imperativo para la Función Legislativa, en el que se dispone regular dos aspectos en específico: los estándares de rendimiento y las causales para la destitución de los notarios.

²⁷ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 33.

²⁸ CCE, sentencia 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 34.

²⁹ CCE, sentencia 1-20-IO/23, 10 de mayo de 2023, párr. 29 y 32.

³⁰ LOGJCCC, Registro Oficial Suplemento 52, 22 octubre de 2009, Art. 76.

57. Por lo que, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional previamente determinó que el órgano legislativo cumplió con su deber de normar dichos estándares según lo previsto en el artículo 200 de la CRE; se constata que el introducir o no una evaluación sobre el rendimiento de las y los notarios como requisito previo para que puedan ser reelegidos, no genera contradicción alguna con la Constitución. Esto es así, en tanto, fundamentalmente, la Norma Suprema no determina expresamente que se requiere llevar a cabo un nuevo concurso de méritos y oposición para que opere dicha reelección.
58. La Corte considera importante resaltar que el proceso de evaluación de notarias y notarios debe sujetarse a los parámetros de rendimiento establecidos en la ley³¹ y observar criterios de proporcionalidad en lo cuantitativo y cualitativo respecto a la *gestión, obligaciones, capacitación y prohibiciones* inherentes al cargo.³²
59. Finalmente, al evidenciar que la CRE no establece un mecanismo específico para que las y los notarios puedan ser reelegidos y que las disposiciones normativas bajo análisis contemplan un procedimiento de evaluación que será aplicado a las y los notarios que opten por dicha reelección, se descarta que las normas analizadas sean incompatibles con el texto constitucional. Asimismo, esta Magistratura constata que las normas legales desarrollan la posibilidad de reelección de las y los notarios prevista constitucionalmente en el artículo 200 de la CRE, estableciendo parámetros específicos para dicho proceso; y, en este sentido, no se identifica contraposición alguna con los principios contemplados en el artículo 170 de la CRE.
60. Bajo los argumentos expuestos, este Organismo concluye que el artículo 300 del COFJ y la Disposición Transitoria Decimocuarta de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial, al no prever un concurso de méritos y oposición como mecanismo para que las y los notarios puedan ser reelegidos, no adolecen de inconstitucionalidad.

7. Decisión

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

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad **14-20-IN**.

³¹ COFJ, Suplemento del Registro Oficial 544, 9 de marzo 2009, Art. 301.2.

³² CCE, sentencia 1-20-IO/23, 10 de mayo de 2023, párr. 28.

2. Notifíquese y publíquese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

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, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 14 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado

Jueces: Richard Ortiz Ortiz, Alejandra Cárdenas Reyes
y Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 14-20-IN/24**VOTO SALVADO**

Jueces constitucionales Richard Ortiz Ortiz, Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz

1. Respetuosamente nos apartamos de la sentencia de mayoría¹ 14-20-IN/24, por las consideraciones que se exponen a continuación:
2. En la decisión de mayoría, la Corte determinó que el artículo 300 del Código Orgánico de la Función Judicial y la Disposición Transitoria Decimocuarta de la Ley Orgánica Reformatoria² de dicho Código no adolecen de inconstitucionalidad. En específico, se resolvió que la Constitución en su artículo 200 no determina expresamente que se requiere llevar a cabo un nuevo concurso de méritos y oposición para que opere la reelección de notarios.
3. Al respecto, a nuestro criterio, correspondía realizar una interpretación literal y sistemática³ del texto constitucional (art. 427 CRE) para resolver la acción pública de inconstitucionalidad. De tal manera, el texto del artículo 200 de la Constitución debía comprenderse en su tenor literal (“reelección”) y también a la luz de los artículos 170 y 61 número 7 de la Constitución referentes a los principios de quienes desempeñan funciones públicas en cualquier órgano de la función judicial.
4. El artículo 200 de la Constitución textualmente dispone:

Las notarias y notarios son depositarios de la fe pública; serán nombrados por el Consejo de la Judicatura **previo concurso público de oposición y méritos**, sometido a impugnación y control social. Para ser notaria o notario se requerirá tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país, y haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado por un lapso no menor de tres años. Las notarias y notarios permanecerán en sus funciones seis años y **podrán ser reelegidos** por una sola vez. La ley establecerá los estándares de rendimiento y las causales para su destitución.

[énfasis añadido]

¹ Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC.

² CCE, sentencia 14-20-IN/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 37. La decisión de mayoría señaló que: “[...] la Disposición Transitoria guarda unidad normativa con el artículo impugnado, ya que establece la posibilidad de reelección de notarias y notarios, sin fija como mecanismo para aquello la realización de un concurso de mérito y oposición. Por esta razón, se requiere extender el control de constitucionalidad a dicha norma”.

³ LOGJCC. Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- [...] 5. Interpretación sistemática.- Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía. 7. Interpretación literal.- Cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal, sin perjuicio de que, para lograr un resultado justo en el caso, se puedan utilizar otros métodos de interpretación.

5. Por otro lado, el artículo 170 de la Constitución hace referencia a los principios de méritos, oposición, impugnación y participación ciudadana para el ingreso a cualquier órgano de la función judicial, que a su vez, se hace extensivo a los órganos auxiliares de esta función del Estado, en este caso los notarios.⁴ Además, el derecho de participación a desempeñar empleos y funciones públicas, consagrado en el artículo 61 número 7, se fundamenta:

con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.

6. De esta forma, al realizar una interpretación sistemática de la Constitución, se evidencia que los principios referidos también serían aplicables para los notarios, pues son funcionarios pertenecientes a uno de los órganos auxiliares de la función judicial, conforme lo señalan los artículos 178 y 199 de la Constitución. Por ello, el ingreso de notarios a la función pública debe respetar los principios de méritos y oposición.
7. En tal contexto, la Constitución es expresa en referir en su artículo 200 que como requisito para la elección de un notario debe mediar un concurso público de méritos y oposición, lo que es concordante con las disposiciones constitucionales sobre el derecho a desempeñar empleos y funciones públicas y a acceder a cargos de la función judicial, como son los notarios, previo el concurso respectivo.
8. Ahora bien, el texto constitucional señala que los notarios durarán en sus cargos seis años y **podrán ser reelegidos** por una sola vez. Por otra parte, el vigente artículo 300 del COFJ, cuando regula la única reelección de los notarios, solamente se refiere a una “**evaluación**” con base en estándares de rendimiento y no establece expresamente la intermediación de un concurso público de merecimientos y oposición, tal como lo disponen las normas constitucionales. Esta misma situación se desprende de la Disposición Transitoria Decimocuarta en la cual se genera una excepción “**por una única vez**” para los notarios que ingresaron mediante concurso desde el año 2013 sean **reelectos** siempre y cuando hayan cumplido con los estándares de rendimiento.
9. La decisión de mayoría, en los párrafos 55 y 56, cita la sentencia 1-20-IO/23 emitida por este Organismo para analizar que bajo el principio de libre configuración legislativa ya se ha regulado el “proceso de reelección” de notarios mediante un mecanismo de evaluación para dichos servidores. Sin embargo, esta argumentación no

⁴ Constitución. Art. 178.- “[...] La Función Judicial tendrá como órganos auxiliares el servicio notarial, los martilladores judiciales, los depositarios judiciales y los demás que determine la ley [...]”.

es correcta; ya que, en la sentencia 1-20-IO/23, esta Corte se limitó a analizar la norma legal sobre los estándares de rendimiento para este tipo de funcionarios y que comprendían la gestión, obligaciones, capacitación y prohibiciones de los notarios, pero no se pronunció sobre mecanismos de ingreso o de reelección. De ahí que no existe relación con el problema abordado en esta causa.

10. Además, a nuestro criterio, la reelección de notarios no podría leerse de manera separada al mecanismo de ingreso de dicho funcionario, como lo hace la decisión de mayoría. Más bien, una comprensión ajustada al significado de re-elección establecida en el artículo 200 de la Constitución, debía entenderse en su sentido natural y obvio como **volver a elegir**. Es decir que, si la Constitución contempla una reelección, lo que se dispone es que se emplee el mismo mecanismo que sirvió para el acceso a un cargo público para una segunda elección. En consecuencia, para la nueva elección de un notario se requería necesariamente organizar el respectivo concurso público de merecimientos y oposición.
11. Es decir, que el caso de los notarios en su elección y única reelección siempre intermedia un concurso de méritos y oposición con impugnación y participación ciudadana, en cumplimiento de los principios de acceso establecidos en la Constitución. Además, esta es la única manera de garantizar que en todos los concursos para notarios participen siempre todos los ciudadanos habilitados para ejercer estos cargos, garantizando el derecho a desempeñar empleos y funciones públicas. Permitir que solo los notarios “evaluados” se puedan elegir sería limitar dicho derecho.
12. Así también, esta Corte ha establecido que, conforme los presupuestos constitucionales, los concursos de méritos y oposición son la regla general para el ingreso al sector público “salvo las excepciones previstas en la propia Constitución (por ejemplo, servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción)”.⁵ Motivo por el cual, “la obtención de un nombramiento únicamente se puede realizar mediante este sistema meritocrático adoptado constitucionalmente.”⁶ Por este motivo, la reelección para los notarios solo sería posible en caso de que participen en un nuevo concurso de méritos y oposición y resulten ganadores del mencionado concurso.
13. Por lo que, a nuestro criterio, las normas contenidas en el artículo 300 del COFJ y la Disposición Transitoria Decimocuarta podrían contravenir el mandato constitucional de la obligatoriedad de los concursos de méritos y oposición para la reelección de los notarios. No obstante, consideramos que las normas citadas podrían haberse

⁵ CCE, Sentencia 18-21-CN/21 y acumulado, 29 de septiembre de 2021, párr. 48.

⁶ *Ibíd.*

considerado constitucionales si se condicionaban a la exigencia de que se realice el respectivo concurso público de méritos y oposición para la reelección de los notarios.

14. Por todo lo expuesto, consideramos que la sentencia de mayoría debió aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad 14-20-IN. Además, debió condicionar que el artículo 300 y la Disposición Transitoria Decimocuarta del COFJ vigentes son constitucionales, siempre y cuando, previo a la única reelección de un notario o notaria, se realice el respectivo concurso público de méritos y oposición, sometido a impugnación y control social, conforme establece el artículo 200 de la Constitución.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ
Firmado digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.12.04
12:05:49 -05'00'
Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Firmado digitalmente por
XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDEO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de los jueces constitucionales Richard Ortiz Ortiz, Alejandra Cárdenas Reyes y Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 14-20-IN, fue presentado en Secretaría General el 26 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 16:31; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1420IN-765d6

**Caso Nro. 14-20-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes tres de diciembre de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; el día miércoles cuatro de diciembre de dos mil veinticuatro el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz; y, el día jueves cinco de diciembre de dos mil veinticuatro los votos salvados de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alejandra Cárdenas Reyes, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 22-22-IN/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 14 de noviembre de 2024

CASO 22-22-IN

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

SENTENCIA 22-22-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza si el momento desde cual se cuenta el tiempo de prescripción para acciones disciplinarias de oficio en la Función Judicial, recogido en los artículos 106 del COFJ y 21 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura contraviene los derechos a la seguridad jurídica y a la igualdad. La Corte desestima la acción pues considera que sí existe un tiempo determinado para contar el tiempo de prescripción, de tal manera que no es una acción imprescriptible. A su vez, la Corte no encuentra una incompatibilidad con el derecho a la igualdad entre personas sujetas a sumarios disciplinarios iniciados de oficio y personas sujetas a sumarios que inician por queja o denuncia, al existir una diferenciación basada en criterios objetivos, razonables y proporcionales.

1. Antecedentes procesales

1. El 17 de marzo de 2022, Jorge Mauricio Apolo Aguilar (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo (i) del penúltimo inciso del artículo 106 del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”) y (ii) del literal c) del artículo 21 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura (“**Reglamento Disciplinario**”).¹ En la misma fecha de presentación de la demanda, se realizó el sorteo automático del caso, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
2. El 7 de abril de 2022, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento del caso y dispuso que el accionante aclare su demanda. En respuesta, el accionante presentó un escrito el 11 de abril de 2022.
3. El 27 de abril de 2022, el Tribunal de Sala de Admisión² admitió a trámite la demanda, y corrió traslado a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República, al Consejo de la Judicatura y notificó a la Procuraduría General del Estado.

¹ El COFJ y el Reglamento Disciplinario fueron publicados en el Registro Oficial 544 de 9 de marzo de 2009 y Registro Oficial Suplemento 441 de 28 de abril de 2021, respectivamente.

² Compuesto por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, así como el juez constitucional Alí Lozada Prado.

- 4. El 11 y 31 de mayo de 2022, el Consejo de la Judicatura contestó la demanda. Por su parte, la Asamblea Nacional contestó la demanda el 26 de mayo y 2 de junio de 2022. El 3 y 10 de junio de 2022 lo hizo la Presidencia de la República.
- 5. El 27 de junio de 2024, la jueza Daniela Salazar Marín, conforme el orden cronológico de causas, ordenó a la Asamblea Nacional, al Consejo de la Judicatura y a la Presidencia de la República informar sobre la vigencia de las normas impugnadas y sus efectos. El 2 y 4 de julio de 2024, las entidades indicadas presentaron escritos señalando que las normas siguen vigentes.

2. Competencia

- 6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad con base en los artículos 436.2 de la Constitución, 75.1 letra d) y 191.2 letra a) de la LOGJCC.

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

Tabla 1
Contenido
<p>Penúltimo inciso del artículo 106 del COFJ: La acción disciplinaria prescribe:</p> <ul style="list-style-type: none">1. Por infracciones susceptibles de sanción pecuniaria o de amonestación en el plazo de treinta días;2. Por infracciones susceptibles de sanción de suspensión de funciones sin goce de remuneración en el plazo de sesenta días; y,3. Por las infracciones susceptibles de destitución, en el plazo de un año, salvo las que estuvieren vinculadas con un delito que prescribirán en cinco años, sin perjuicio del régimen de prescripción del delito o de la acción establecida en la ley. <p>Los plazos de prescripción de la acción disciplinaria se contarán, en el caso de queja o denuncia desde que se cometió la infracción; y en el caso de acciones de oficio, desde la fecha que tuvo conocimiento la autoridad sancionadora.</p> <p>La iniciación del proceso disciplinario interrumpe la prescripción hasta por un año. Vencido este plazo, la acción disciplinaria prescribe definitivamente.</p>
<p>Literal c) del artículo 21 del Reglamento Disciplinario: De conformidad con lo dispuesto en el Código Orgánico de la Función Judicial, la acción disciplinaria prescribe:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Por infracciones susceptibles de sanción pecuniaria o de amonestación en el plazo de treinta días, los mismos que se contarán en el caso de denuncia desde que se cometió la infracción; o del último acto constitutivo de la falta, en caso de conductas continuadas; y, en el caso de acciones de oficio, desde la fecha que tuvo conocimiento la autoridad sancionadora;

b) Por infracciones susceptibles de sanción de suspensión sin goce de remuneración, en el plazo de sesenta días, los mismos que se contarán en el caso de denuncia, desde que se cometió la infracción; o del último acto constitutivo de la falta, en caso de conductas continuadas; **y, en el caso de acciones de oficio, desde la fecha que tuvo conocimiento la autoridad sancionadora;** y,

c) Por infracciones susceptibles de sanción de destitución, en el plazo de un año, el mismo que se contará en el caso de denuncia desde que se cometió la infracción; o del último acto constitutivo de la falta, en caso de conductas continuadas; **y, en el caso de acciones de oficio, desde la fecha en que tuvo conocimiento la autoridad sancionadora.**

En el caso de denuncia presentada por cualquiera de las infracciones disciplinarias previstas en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, el plazo de prescripción se contará a partir de la fecha de notificación de la declaratoria jurisdiccional previa que la califica. En caso de que opere la prescripción por responsabilidad de cualquier servidora o servidor judicial, se iniciará el correspondiente sumario en su contra.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Pretensión y fundamentos de la acción pública de inconstitucionalidad

7. El accionante alega que se trasgreden los artículos 82, 66.4 y 75 de la Constitución sobre los derechos a la seguridad jurídica, a la igualdad y a la tutela judicial efectiva.

8. Como cargos sobre seguridad jurídica, el accionante plantea que:

8.1. Las normas impugnadas no son claras pues para el ejercicio de la acción disciplinaria de oficio “el plazo se contabiliza desde que el órgano sancionador tiene conocimiento de la supuesta infracción”, lo que implica que “la persona que será juzgada no sepa de forma clara cuando su conducta prescribirá” al no contabilizarse el término “[...] desde que se cometió esa conducta [...]”. Agrega que el sumario administrativo disciplinario podría “iniciarse después de varios años [...]” y sugiere que sería imprescriptible. Por ello, señala que aquello va en contra del “derecho de solicitar la prescripción”.

8.2 Menciona que “no se ataca el tiempo en que deba prescribir, porque existen infracciones que son más graves que otras, lo que se ataca es la incoherencia del legislador por cuanto no señala un plazo fijo [...]”.

9. En cuanto al derecho a la igualdad, el accionante alega que existe diferencia de tratamiento para contar la prescripción en los casos de “oficio”, “queja” y “denuncia” porque en los dos últimos se contabiliza desde el cometimiento de la infracción, mientras en casos iniciados de oficio se cuenta “desde que el órgano sancionador tuvo conocimiento”. Afirma que los funcionarios sumariados por la acción de oficio “no

pueden hacer uso del mismo tiempo para ejercer su derecho de prescripción [...]”, debido a la distinción del momento desde cuando se cuenta el plazo.

10. En relación con la tutela judicial efectiva, el accionante indica que la contravención de la seguridad jurídica trae consigo la afectación de la tutela en el juzgamiento dentro de un plazo razonable. Afirma que las normas impugnadas tienen un plazo indeterminado para juzgar la infracción con la acción de oficio pues la autoridad se reserva la posibilidad de iniciar el proceso desde que tiene conocimiento.
11. El accionante se refiere a la contestación de las demandas de las entidades demandadas señalando, en lo principal, que no representa a ningún funcionario ni pretende que no sean juzgados, que la claridad no se agota en el lenguaje sino en la necesidad de certeza, que la autoridad también puede iniciar de oficio una investigación de queja o denuncia por lo que no debería ser distinto a la acción de oficio, que el legislativo confunde conocimiento con notificación, que la prescripción debe partir de una conducta humana no de algo posterior a ella y que a través de la investigación de oficio todas las conductas serían imprescriptibles.
12. Finalmente, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de la frase “desde la fecha que tuvo conocimiento la autoridad sancionadora” de las normas impugnadas y que se cambie por “desde que se cometió la infracción”.

4.2. Fundamentos de la Asamblea Nacional

13. La Asamblea solicita que se rechace la demanda y contesta los cargos sobre seguridad jurídica así:
 - 13.1. La prescripción de la acción disciplinaria es clara y se encuentra técnica y jurídicamente estructurada. En las acciones de oficio, la autoridad sancionadora no tiene conocimiento de manera previa de la conducta punible, por lo que el plazo de prescripción corre a partir de que tiene conocimiento y en el proceso de investigación se conocerá la fecha en que se cometió la conducta.
 - 13.2. En cualquier caso, el sumariado recibirá la notificación por parte de la autoridad sobre el inicio del acto administrativo sancionador, precautelando sus derechos, conforme el artículo 29 del Reglamento Disciplinario.
14. Con respecto a los cargos sobre el derecho a la igualdad, la Asamblea señala que no existe un trato diferenciado que persiga fines arbitrarios y que, de manera equivocada, el accionante menciona la vulneración a la igualdad material, ya que no genera a los

funcionarios por la acción de oficio una diferenciación social o natural, sino que más bien los funcionarios judiciales gozan de las mismas condiciones.

15. En cuanto a la tutela judicial efectiva, la Asamblea indica que el ejercicio de la potestad sancionatoria faculta al Consejo de la Judicatura a imponer sanciones por infracciones disciplinarias. El artículo 106 del COFJ señala que la iniciación del proceso disciplinario interrumpe la prescripción hasta por un año y vencido este plazo, la acción disciplinaria prescribe definitivamente, así pues, estima que es desacertada la afirmación del accionante sobre la no existencia de un plazo razonable.

4.3. Fundamentos del Consejo de la Judicatura

16. El Consejo de la Judicatura solicita que se rechace la demanda y rebate los cargos sobre seguridad jurídica indicando que:

- 16.1. Es el órgano de gobierno de la Función Judicial con autonomía, entre lo cual se comprende la potestad de conocer y sancionar toda acción u omisión disciplinaria. Los plazos de prescripción de la acción disciplinaria son claros pues “no son indefinidos, por el contrario, han sido plenamente identificados según los contextos en los cuales se pueden dar el conocimiento de presuntas faltas” (sic). Agrega que el Consejo conoce infracciones de manera desconcentrada y descentralizada: las direcciones provinciales faltas leves, la dirección general faltas graves y el Pleno del Consejo de la Judicatura faltas gravísimas.

- 16.2. El artículo 114 del COFJ determina que los sumarios se iniciarán de oficio “cuando llegare a su conocimiento información confiable” de una infracción, en concordancia con los artículos 7, 8 y 10 del Reglamento Disciplinario.

17. Sobre la presunta trasgresión al derecho a la igualdad, contesta indicando que:

- 17.1. En las acciones iniciadas por denuncia, el denunciante ocupa un papel trascendental en alertar acerca de presuntas conductas por parte de los servidores judiciales, pues en la mayoría de ocasiones, incluso son parte del procedimiento jurisdiccional del cual se presume el cometimiento de una infracción disciplinaria, por lo que el conocimiento de los mismos es inmediato.

- 17.2. Por el contrario, en las acciones de oficio, la administración no tiene conocimiento de la presunta actuación punible, sino hasta el momento en que, por medio de cualquier vía se remite dicha información; por lo que, afirma que

resulta obvia la razón por la cual la prescripción opera “desde la fecha que tuvo conocimiento la autoridad sancionadora”.

- 17.3.** Existe una razón justificada para la dualidad en el plazo para la prescripción. Las partes en un proceso en cuanto evidencian una actuación judicial pueden intervenir a través de una denuncia, por el contrario, la autoridad, mal podría inmiscuirse en los procesos judiciales y revisarlos, ya que ello implicaría la violación del principio de independencia judicial. Por lo que, señala que el Consejo, al no ser parte procesal, no tiene conocimiento de las posibles infracciones hasta el momento en que cualquier persona ponga en su conocimiento una presunta infracción, lo que justifica que el plazo de prescripción en estos casos inicie cuando la autoridad tuvo conocimiento.
- 17.4.** No existe un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas de forma ejemplificativa en el artículo 11.2 de la Constitución, sino que se trata del tiempo que se contabiliza para la prescripción de una acción disciplinaria. Al ser de oficio, se busca evitar la impunidad en conductas que deban ser sancionadas y de las cuales la administración no tiene conocimiento en el momento exacto de su cometimiento, al no ser parte procesal para tenerlo, como sí ocurre en el caso de la denuncia; resaltando que conforme la Constitución, el Consejo de la Judicatura debe velar por la transparencia de la Función Judicial, lo que justifica la dualidad en el plazo determinado.
- 18.** Sobre la presunta trasgresión de la tutela judicial efectiva, el Consejo indica que:
- 18.1.** El “juzgamiento” de una infracción disciplinaria se realiza cuando concluye la sustanciación del respectivo sumario, para lo cual, desde la citación, el servidor sumariado tuvo conocimiento de todas las actuaciones realizadas, garantizando su derecho a la defensa, de acuerdo al artículo 117 del COFJ.
- 18.2.** A partir del inicio del sumario, el plazo para el “juzgamiento” de la infracción disciplinaria al que hace referencia el accionante es de un año y se encuentra expresamente señalado en el artículo 106 del COFJ que manifiesta: “La iniciación del proceso disciplinario interrumpe la prescripción hasta por un año. Vencido este plazo, la acción disciplinaria prescribe definitivamente”, lo cual es aplicable a todo sumario sea de oficio o por denuncia.

4.4. Fundamentos de la Presidencia de la República

- 19.** La Presidencia solicita que se declare la constitucionalidad de las normas impugnadas y sobre los cargos de seguridad jurídica, afirma que:

- 19.1.** Las normas impugnadas son preexistentes, claras, públicas y brindan certeza suficiente respecto de la potestad disciplinaria. Los artículos 113 del COFJ, 175 y 183 del Código Orgánico Administrativo prevén que el ejercicio de la acción disciplinaria se puede ejercer de oficio o por denuncia. En este marco, los artículos 106 del COFJ y 21 del Reglamento Disciplinario fijan los plazos de prescripción de la acción disciplinaria de acuerdo al tipo de infracción.
- 19.2.** Los plazos de prescripción son cortos (30, 60 y 365 días), inclusive si opera la sanción de destitución (365 días). Resulta necesario que el plazo de prescripción de la acción de oficio inicie desde que la autoridad tuvo conocimiento de la infracción, caso contrario, si se cuenta desde la infracción, la acción de oficio sería inaplicable pues en la mayoría de casos (en la situación propuesta), la acción se encontraría prescrita, resultando en impunidad.
- 19.3.** De acogerse lo alegado por el accionante, se incumplirían disposiciones constitucionales, por cuanto el Consejo de la Judicatura como órgano único de disciplina de la Función Judicial, se vería impedido de velar por la transparencia y eficiencia y los servidores judiciales quedarían exentos de responsabilidades por actos anómalos, irrespetando el artículo 233 de la Constitución.
- 19.4.** Es erróneo afirmar que la prescripción es un derecho, su naturaleza jurídica es la de una excepción, entendida como una herramienta procesal que tiene como fin evitar que una causa siga su curso, impidiendo la capacidad de poder punitivo. La prescripción debe ser declarada por una autoridad, según la naturaleza de la acción, mientras que los derechos no lo requieren.
- 20.** En cuanto a la igualdad, la Presidencia afirma que:
- 20.1.** No existe (i) comparabilidad porque se pretende comparar situaciones jurídicas (la prescripción de la acción de oficio frente a la prescripción por denuncia o queja), y no dos sujetos de derechos; (ii) no se constata un trato diferenciado por ninguna de las categorías relacionadas con la identidad de la persona, enunciadas en el artículo 11.2 de la Constitución; y, (iii) no se verifica un resultado discriminatorio porque se trata de actuaciones distintas, actuar ante una denuncia de un tercero y actuar de oficio. En ambos casos se establece el mismo plazo de prescripción, la variante consiste en el establecimiento del momento del inicio de dicho plazo, pero en cualquier caso se deberán seguir las normas del debido proceso y sancionar únicamente cuando corresponda.

- 20.2.** La Presidencia afirma que los artículos 11.3, 76.1, 178 y 233 de la Constitución y 245 del Código Orgánico Administrativo permiten a la administración pública, cuando se trate de una infracción oculta, sancionar desde el día siguiente a aquel en que conoce los hechos, lo cual también está plasmado en otras materias: (i) prescripción de la acción por el uso no autorizado del signo distintivo del artículo 468 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación; (ii) prescripción de la acción de nulidad del matrimonio del artículo 99 del Código Civil; y, (iii) prescripción de las acciones para imponer las sanciones del artículo 92 de la LOSEP, etc.
- 21.** Con respecto a la tutela judicial efectiva, la Presidencia sostiene que los artículos impugnados no implican que el servidor judicial se quede en indefensión pues el sumario, previo a su inicio, contempla fases de investigación, admisibilidad, notificación, contestación, prueba, resolución motivada, ejecución y recurso de apelación. Por lo tanto, al contemplarse un debido proceso y el mismo plazo de prescripción para la acción ya sea de oficio, denuncia o queja (30 días, 60 días o 1 año), considera que debe desecharse la acusación.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 22.** En el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, se deben analizar posibles incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas impugnadas y las normas constitucionales. Los argumentos de la demanda deben demostrar dicha incompatibilidad normativa en abstracto con la Constitución.³
- 23.** El accionante plantea que existe una contraposición entra la frase “el plazo se contabiliza desde que el órgano sancionador tiene conocimiento de la supuesta infracción” en las normas impugnadas con los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva porque no habría un plazo claro que sea razonable para contabilizar el tiempo de prescripción de las acciones disciplinarias de oficio en la Función Judicial, volviéndolo más extenso que los casos que inician por denuncia e imprescriptible. Por ello y para evitar la reiteración argumentativa, esta Corte considera que es posible atender los cargos planteados respecto de seguridad jurídica y tutela judicial efectiva a través de seguridad jurídica con el siguiente problema jurídico: **¿El momento desde el cual se contabiliza la prescripción de la acción disciplinaria de oficio, contraviene el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución, porque sería imprescriptible?**

³ LOGJCC, artículo 79.5 letra b) y CCE, sentencias 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 37, 36-18-IN/24, 8 de febrero de 2024, párrs. 69 y 70 y 9-14-IN/22, 2 de noviembre de 2022, párr. 21.

24. En cuanto a los cargos relacionados con la incompatibilidad con el derecho a la igualdad, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El momento desde el cual se contabiliza la prescripción, para sumarios iniciados de oficio, implica un tratamiento discriminatorio, en comparación con sumarios iniciados por queja o denuncia, en trasgresión del derecho a la igualdad, contenido en el artículo 66.4 de la Constitución?**

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. **¿El momento desde el cual se contabiliza la prescripción de la acción disciplinaria de oficio, contraviene el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución, porque sería imprescriptible?**

25. El artículo 82 de la Constitución determina que 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.
26. La Corte ha caracterizado al derecho a la seguridad jurídica a través de dos supuestos (1) la preexistencia de normas previas, claras y públicas; y, (2) la aplicación de las normas vigentes, tornando predecible al ordenamiento jurídico.⁴
27. En esa línea, el derecho a la seguridad jurídica, entre otras características, se fundamenta en la existencia de normas “claras”. El requisito de claridad implica que el órgano con potestad normativa en sentido amplio debe configurar las normas de modo preciso, determinado y comprensible, a efectos de proveer un grado de certeza suficiente que permita inferir a los ciudadanos la prohibición, permisión o sanción prescrita en la norma. La claridad involucra la obligación de guardar respeto a las reglas de sintaxis y de semántica, así como, “en la mayor medida posible”, evitar la utilización de conceptos vagos o indeterminados, que den espacio a conjeturas o arbitrariedad de quienes los aplican.⁵
28. Corresponde señalar que el derecho a la seguridad jurídica precautela la certeza con la cual las personas puedan llevar su accionar en función de determinadas conductas previstas en el ordenamiento jurídico de manera previa, en términos claros y que haya cumplido con el principio de publicidad.⁶

⁴ CCE, sentencia 17-14-IN/20, 24 de junio de 2020, párr. 20.

⁵ CCE, sentencias 2-21-IA/23, 2 de agosto de 2023, párr. 115 y 54-17-IN/22, 26 de mayo de 2022, párr. 53.

⁶ CCE, sentencia 2-21-IA/23, 2 de agosto de 2023, párr. 125.

29. Es preciso puntualizar que a través de esta acción, a esta Corte no le compete analizar la mera transgresión en la aplicación o interpretación de normativa legal o infralegal, a menos de que esta sea contraria a la Constitución.⁷
30. La prescripción es una institución propia del derecho por la cual, el transcurso del tiempo produce el efecto de consolidar o extinguir derechos, previniendo nuevos escenarios jurídicos, en donde las condiciones frente a la exigibilidad pueden haber variado.⁸ La prescripción no es una regla absoluta que no admita excepciones.⁹
31. Esta Corte ha señalado que, en general, siempre que exista un tiempo razonable para el ejercicio de la acción, el determinar el tiempo de prescripción de la acción es un aspecto de configuración legislativa que no riñe con ningún precepto constitucional. Por lo que, en consecuencia, el órgano legislativo cuenta con un amplio margen para establecer el término de prescripción que considere oportuno.¹⁰ A este respecto, es preciso mencionar que entre los principios que guían el control constitucional están el de presunción de constitucionalidad por medio del cual se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas y el de *in dubio pro legislatore* que implica que, en caso de duda sobre la constitucionalidad de una disposición, se optará por no declarar la inconstitucionalidad.¹¹
32. Ahora bien, el accionante cuestiona que no existiría un plazo “razonable” y “claro” para el momento desde el cual se debe contar el tiempo de prescripción en acciones iniciadas de oficio, volviéndolo imprescriptible.
33. Por su parte, las autoridades emisoras de la norma consideran que no existe una contravención a la seguridad jurídica porque es razonable que, en sumarios disciplinarios iniciados de oficio, el tiempo inicie a contabilizarse desde el momento en que se conocieron los hechos que incurrirían en una posible infracción disciplinaria.
34. Las normas impugnadas determinan que los plazos de prescripción de “la acción disciplinaria” de oficio se cuentan desde “la fecha que tuvo conocimiento la autoridad sancionadora”.
35. Esta Corte observa que, en efecto, en el supuesto de acciones disciplinarias de oficio, la fecha en que la autoridad sancionadora tendría conocimiento está abierta a la interpretación de cada caso concreto, sin embargo, aquello no implica que el plazo de

⁷ CCE, sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 14.4 y 14.5.

⁸ CCE, sentencia 24-15-SIN-CC, 1 de julio de 2015, dentro del caso 36-11-IN, p. 11.

⁹ CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 46.

¹⁰ CCE, sentencia 54-16-IN/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 14 y dictámenes 3-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019, dentro del caso 2-19-OP, párr. 24 y 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 57.

¹¹ LOGJCC, artículo 76 numerales 2 y 3.

prescripción no sea cierto o no esté definido en la normativa. Así, se determinan tiempos de 30 días, 60 días o 1 año, justamente como los plazos de prescripción. En función de ello, no es preciso señalar que existen conductas imprescriptibles, como afirma el accionante.

36. Se debe añadir que quienes son susceptibles de un sumario disciplinario de oficio tienen derecho a un debido proceso como cualquier persona, por lo que se debe respetar el mismo. Conforme el artículo 116 del COFJ “[e]n los sumarios disciplinarios se observarán las garantías del derecho de defensa y las demás del debido proceso consagradas en la Constitución”. En particular, se advierte que el artículo 28 del Reglamento Disciplinario exige que el auto de apertura del sumario iniciado de oficio debe, entre otros, contener “la fecha que llegó a conocimiento de la autoridad [...]”. Además, la misma norma y el artículo 29 señalan que se debe realizar la notificación a la persona sumariada “a fin de que ejerzan su derecho a la defensa”.
37. De ahí que de una interpretación integral de la normativa que rige el procedimiento disciplinario, no se evidencia la imprescriptibilidad de la acción pues existen los plazos de prescripción definidos y la obligación de determinar la fecha en la que la autoridad administrativa tuvo conocimiento sobre una determinada falta disciplinaria. En función de ello, la persona susceptible del sumario tendrá conocimiento y certeza del momento exacto desde el cual empieza a transcurrir el tiempo de prescripción. De tal manera existe un margen de certidumbre, sin que se anule el derecho a la seguridad jurídica. Toda vez que la premisa del argumento del accionante, según el cual existiría una imprescriptibilidad de en las acciones iniciadas de oficio, no se verifica, esta Corte descarta que exista una incompatibilidad entre esta norma y el derecho a la seguridad jurídica reconocido en la Constitución, por las razones establecidas en la demanda.

6.2 ¿El momento desde el cual se contabiliza la prescripción, para sumarios iniciados de oficio, implica un tratamiento discriminatorio, en comparación con sumarios iniciados por queja o denuncia, en trasgresión del derecho a la igualdad, contenido en el artículo 66.4 de la Constitución?

38. El derecho a la igualdad está reconocido en el artículo 66.4 de la CRE que establece que, “Se reconoce y garantizará a las personas: [...] [d]erecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.
39. El artículo 3.1 de la Constitución prescribe como uno de los deberes primordiales del Estado, garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos, y el artículo 11.2 reconoce la prohibición de discriminación, en los siguientes términos:

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La Ley sancionará toda forma de discriminación.

40. La Corte Constitucional ha determinado que para la configuración de un tratamiento discriminatorio se debe verificar tres elementos. En primer lugar, el elemento de **comparabilidad** entre los destinatarios de un acto o conducta específica, esto es, que “[...] dos sujetos de derechos [estén] en igual o semejantes condiciones [...]”.¹² En segundo lugar, la **constatación** de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas de forma ejemplificativa en el artículo 11.2 de la CRE. En tercer lugar, la **verificación** del resultado por el trato diferenciado, que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina.¹³ Adicionalmente, esta Corte ha indicado que la diferencia justificada se presenta, en principio, cuando se promueve derechos, mientras que la diferencia discriminatoria se presenta cuando se tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.¹⁴
41. Respecto al **primer elemento**, esta Corte ha señalado que, en principio, se podrá determinar la presencia de un trato discriminatorio si se evidencia que los individuos, sobre quienes recae la conducta que se reputa discriminatoria, están en semejantes o idénticas condiciones. Al no existir el elemento de comparabilidad, no se podría considerar a un trato diferenciado como discriminatorio, puesto que existirían diferencias que lo justifican y que no permiten brindar un tratamiento idéntico o equiparable.¹⁵
42. En el presente caso, el accionante parecería cuestionar situaciones jurídicas más que individuos sobre los cuales recae una determinada conducta. Sin perjuicio de ello, esta Corte observa que la conducta que se estaría cuestionando versaría sobre servidores judiciales que son susceptibles de un sumario disciplinario iniciado por queja o denuncia en contraposición a aquellas personas servidoras judiciales que reciben un sumario iniciado por una acción de oficio. A juicio del accionante existiría una diferencia por el momento desde el cual se cuenta el plazo de prescripción de la acción disciplinaria.

¹² CCE, sentencia 429-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18 y dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 31.

¹³ CCE, dictamen 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 31, sentencias 6-17-CN/19, 18 de junio de 2019, párr. 18 y 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 75.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, dictamen 1-18-RC/19 de 28 de mayo de 2019, párr. 31 y sentencia 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 75.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 14-18-CN/20 de 15 de enero de 2020, párrs. 20 y 21 y sentencia 23-17-IN/20 de 14 de octubre de 2020, párrs. 24 y 25.

43. Con respecto al elemento de **comparabilidad**: Los supuestos en los que se encuentran las personas susceptibles de sanción en función de las faltas disciplinarias del COFJ pueden equipararse porque las conductas sobre las cuales serían sumariadas serán en general las mismas, independientemente de si inician de oficio por conocimiento de la autoridad o por denuncia o queja. De esa forma independientemente de la forma en la que inicia el proceso sancionador, siguen siendo los mismos sujetos de investigación, los y las servidoras judiciales. Por lo tanto, se verifica el cumplimiento del primer elemento.
44. En cuanto a la **constatación de un trato diferenciado**, se debe verificar el nivel de escrutinio, a partir de una de las categorías que la Constitución enuncia de manera ejemplificativa en el artículo 11 numeral 2. En ese sentido, este Organismo ha señalado que el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado es mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato, mientras que, cuando la diferenciación no se basa en una categoría sospechosa establecida por la Constitución, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad.¹⁶
45. En el presente caso, se verifica que la distinción que contempla la norma impugnada entre servidores que tendrían un sumario administrativo iniciado de oficio por la autoridad en comparación con aquellos que tendrían un sumario indiciado por denuncia o queja, no se fundamenta en una de las categorías sospechosas establecidas por la Constitución, por lo que la presente sentencia aplicará un estándar de mera razonabilidad en su análisis respecto de la existencia de un trato diferenciado.
46. El accionante estima que existe un trato diferenciado porque percibe que los sumarios iniciados por queja o denuncia prescribirían más rápido pues se cuenta el tiempo de prescripción desde que se cometió la infracción, a diferencia de aquellos iniciados por la autoridad pues dependerían del momento en que esta tenga conocimiento de la conducta. En efecto, la norma prevé un momento distinto para iniciar la contabilización del tiempo de prescripción en función de cómo inicie el procedimiento aun cuando las conductas susceptibles de sanción serían las mismas respecto de las y los servidores judiciales.
47. En función de ello, la Corte debe continuar con el test y analizar la verificación del resultado, que generalmente implica estudiar si la norma tiene por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o si, por el contrario, el trato diferenciado se basa en criterios objetivos, razonables y

¹⁶ CCE, sentencias 61-19-IN/21 21 de diciembre de 2021, párrs. 34 y 35; 55-16-IN/21, 12 de mayo de 2021, párr. 33; y, 1-18-IN/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 30.

tiene por objeto promover fines constitucionales. Es pertinente reiterar que, dado que la diferenciación no está basada en categorías sospechosas de discriminación, el escrutinio de la Corte no puede ser estricto, sino que su análisis deberá aplicar un estándar de mera razonabilidad.

48. Es necesario determinar si se trata de una diferencia justificada o una diferencia que discrimina, por lo que en este punto la Corte pasa a analizar si existe una justificación constitucional para realizar la distinción y si la medida es idónea,¹⁷ necesaria,¹⁸ y guarda un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional (proporcionalidad).¹⁹
49. De los considerandos²⁰ de las normas que contienen la frase impugnada y de lo afirmado por las entidades que las emitieron, la frase que determina desde qué momento contar el plazo de prescripción de acciones disciplinarias iniciadas de oficio, es una medida que contiene un fin constitucionalmente válido: velar por la justicia y la transparencia, contrarrestar la impunidad y la corrupción en la Función Judicial.²¹
50. El artículo 3.8 de la Constitución señala que en Ecuador se debe “garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”, lo cual se desarrolla además en la organización de la Función Judicial en los artículos 177 y 178.3 de la Constitución. Asimismo, el artículo 172 de la Constitución determina que se debe velar por la debida diligencia en los procesos de administración de justicia y 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. A su vez, el artículo 178 inciso segundo de la Constitución, señala que se debe velar por la transparencia, vigilancia y disciplina de la Función Judicial; el artículo 181, numerales 1 y 5 de la Constitución establece que se debe velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial; y, el artículo 233 *ibídem* prevé que ningún servidor público estará exento de responsabilidad por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por

¹⁷ Una medida es idónea siempre y cuando permita la consecución del fin constitucionalmente válido que persigue. CCE, sentencias 2-21-IA/23, 2 de agosto de 2023, párr. 96 y 127-21-IN/23, 10 de mayo de 2023, párr. 176.

¹⁸ Una medida es necesaria cuando la medida escogida, a pesar de limitar derechos, es la que tiene un impacto menor en ellos. CCE, sentencias 2-21-IA/23, 2 de agosto de 2023, párr. 96 y 127-21-IN/23, 10 de mayo de 2023, párr. 182.

¹⁹ La proporcionalidad en sentido estricto se cumple en la medida que la limitación de derechos no resulte excesiva en comparación con el beneficio buscado al imponer la medida CCE, sentencias 2-21-IA/23, 2 de agosto de 2023, párr. 96 y 127-21-IN/23, 10 de mayo de 2023, párr. 188.

²⁰ Así se puede advertir de los considerandos primero, tercero y cuarto del Reglamento Disciplinario y considerandos primero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del COFJ.

²¹ Al respecto, se puede también observar: CCE, sentencia 9-22-IN/22, 19 de noviembre de 2022, párr. 123.

omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

51. De esa manera, se advierte que la diferenciación persigue fines constitucionalmente válidos.
52. A su vez, es posible concluir que la forma de contabilizar el plazo desde que la autoridad tiene conocimiento de los hechos es idónea y válida para alcanzar el fin mencionado. Esto porque la medida permite alcanzar a más conductas susceptibles de investigación y sanción por faltas disciplinarias en la Función Judicial propiciando la justicia y cerrando espacios para la impunidad, la arbitrariedad y la corrupción.
53. Por su parte, esta Corte no advierte que haya existido una medida menos gravosa para llegar al mismo fin porque, como sugiere el accionante, contar el plazo desde que ocurrieron los hechos para acciones de oficio, implicaría dejar por fuera del control disciplinario varias conductas reprochables en la Función Judicial. Se debe considerar, para el efecto, que la queja o denuncia son formas distintas a la acción de oficio para el conocimiento de una infracción. En la queja o denuncia, en general, quien haya visto los hechos que serían susceptibles de una infracción, los pondría en conocimiento de la autoridad de manera directa porque busca que la conducta sea sancionada lo más pronto posible. A propósito de un proceso judicial específico, en una determinada atención administrativa y, en general, a propósito de la atención a una persona en la Función Judicial, una persona podría estar interesada en denunciar una posible falta.²² No en todos los casos los sujetos procesales presentan denuncias o quejas disciplinarias en contra de los servidores y operadores de justicia. De esta manera, el que existan mecanismos a través de los cuales, de oficio, se verifiquen las conductas de los operadores de justicia y si estas constituyen infracciones no es incompatible con la Constitución.
54. Se debe agregar que, conforme el artículo 113 del COFJ, la denuncia limita su legitimación activa hacia la persona que tenga “interés directo en un juicio o servicio solicitado”. Al mismo tiempo, la queja limita la legitimación activa a los presidentes de la Asamblea Nacional, del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, al contralor o contralora general del Estado, a la procuradora o al procurador general del Estado, a la presidenta o presidente y demás vocales del Consejo de la Judicatura, a las primeras autoridades de los órganos autónomos, a las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia, así como las conjuezas y los conjueces de la misma; y las juezas y jueces de las cortes provinciales, tribunales penales y juzgados de primer nivel, al

²² Cabe mencionar que el artículo 16 del Reglamento Disciplinario excluye a las faltas disciplinarias de jueces, fiscales o defensores públicos con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable del ejercicio de la acción disciplinaria de oficio.

comandante general y los jefes de unidades de la Policía Nacional y la “Auditora o el Auditor Interno”.

- 55.** Por su parte, los sumarios disciplinarios iniciados de oficio, de acuerdo al artículo 114 del COFJ:

se iniciarán de oficio por la Directora o el Director Provincial, o por la unidad que el Consejo de la Judicatura^[23] establezca de manera general, cuando llegare a su conocimiento información confiable de que el servidor de la Función Judicial ha incurrido en una presunta infracción disciplinaria sancionada por este Código.

- 56.** Por ello, no podría afirmarse de manera tajante que de todas formas el Consejo de la Judicatura podría presentar una queja para efectos de revisar una conducta susceptible de sumario disciplinario. Si bien los vocales del Consejo de la Judicatura tienen legitimación para presentar una queja, la iniciativa de oficio no es equiparable a la queja porque en aquel caso todas las peticiones tendrían que pasar por los vocales del Consejo. En esa línea, la existencia del inicio de la investigación de oficio y la contabilización de forma distinta a la denuncia o queja no resulta incompatible con la Constitución por esa sola consideración. A juicio de esta Corte, la diferencia entre el inicio de oficio y la denuncia o queja no es incompatible con la Constitución.²⁴
- 57.** En función de lo indicado, es posible concluir que la medida es necesaria justamente por la diferencia existente entre las figuras a través de las cuales se puede iniciar un sumario disciplinario. Es claro que, sin la medida, una conducta sería prácticamente irreprochable sin poder ser susceptible de investigación. Por ello, contabilizar el tiempo desde que la autoridad tiene conocimiento constituye la única medida posible para cumplir los fines de la norma.
- 58.** En cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto, si bien podría ser incierto el momento en el cual la autoridad tenga conocimiento de los presuntos hechos susceptibles de infracción, aquella afectación a la certeza o seguridad jurídica es

²³ De conformidad con el artículo 6 del Reglamento Disciplinario son sujetos activos dentro del sumario disciplinario: “a) El Pleno del Consejo de la Judicatura; b) La o el Presidente del Consejo de la Judicatura; c) La o el Director General del Consejo de la Judicatura; d) La o el Subdirector Nacional de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura; e) Las o los Directores Provinciales; y, f) Las o los Coordinadores Provinciales de Control Disciplinario”.

²⁴ Adicionalmente, se toma nota que el artículo 17 del Reglamento Disciplinario prevé que, aun si se incumplen los requisitos de la denuncia, si de los hechos denunciados se presumen elementos constitutivos de infracción disciplinaria, se podrá disponer el inicio de una investigación o un sumario disciplinario de oficio, con excepción de las faltas disciplinarias contempladas en el artículo 109 numeral 7 del COFJ. En el mismo sentido, incluso si existe desistimiento del denunciante, el artículo 22 del Reglamento Disciplinario prevé, al tratarse de un tema de interés general, que “[a]ceptado el desistimiento, el titular de la potestad disciplinaria podrá continuar el trámite de oficio, excepto en el caso de las faltas en las cuales se requiera declaratoria jurisdiccional previa”.

proporcional en comparación con los objetivos constitucionales que se busca alcanzar con la norma, relativos a la transparencia y la necesidad de evitar la impunidad y la corrupción en la Función Judicial.

59. La Corte ya estableció que el objetivo de atacar la impunidad y contrarrestar formas de corrupción para alcanzar la realización de la justicia es legítimo y constitucional, porque se trata de los y las servidores que administran el sistema judicial e imparten justicia ordinaria para todas las personas en Ecuador. La falta de justicia socava el desarrollo de las personas, aumenta la desigualdad, propicia la violencia y, en suma, es un detonante para violaciones de derechos y para la afectación de la seguridad y la convivencia pacífica. De ahí que la medida no resulta excesiva en comparación con el beneficio buscado al imponer la medida. Al contrario, los beneficios previstos en la medida son mayores, que aquellos que el accionante asume como limitaciones, considerando la especial importancia que el ordenamiento constitucional otorga a la justicia.
60. En definitiva, la medida permite alcanzar los fines constitucionalmente válidos identificados y es idónea, necesaria y proporcional para alcanzar esos fines por lo que se trata de una diferenciación justificada. A su vez, considerando los principios de presunción de constitucionalidad, *in dubio pro legislatore*, de permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico, de declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso, no se advierte la inconstitucionalidad alegada.²⁵

7. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **22-22-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²⁵ LOGJCC, artículo 76 numerales 2, 3, 4 y 6.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 14 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente**Jueza:** Teresa Nuques Martínez**SENTENCIA 22-22-IN/24****VOTO CONCURRENTES****Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), formulo voto concurrente a la sentencia 22-22-IN/24, emitida en sesión ordinaria del día 14 de noviembre de 2024, con base en las siguientes razones:
2. El voto de mayoría, en el análisis de la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo del penúltimo inciso del artículo 106 del Código Orgánico de la Función Judicial y del literal c) del artículo 21 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, resolvió que sí existe un tiempo determinado para contar el tiempo de prescripción de la acción disciplinaria de oficio, de tal manera que no se trata de una acción imprescriptible. A su vez, no encontró una incompatibilidad con el derecho a la igualdad entre las personas sujetas a sumarios disciplinarios iniciados de oficio y las personas sujetas a sumarios que inician por queja o denuncia, al existir una diferenciación basada en criterios objetivos, razonables y proporcionales.
3. En este orden de ideas, la jueza constitucional que suscribe este voto particular, si bien comparte con la decisión adoptada, considera que la sentencia de mayoría en el análisis de las presuntas contravenciones de los derechos a la seguridad jurídica e igualdad debió evaluar algunos criterios y parámetros como los siguientes:
4. En primer lugar, evaluar si la configuración que tiene la prescripción en los artículos impugnados, implicaría que la potestad sancionatoria del Consejo de la Judicatura podría iniciarse incluso después de que otras vías administrativas y jurisdiccionales, con sanciones más graves, se encuentren prescritas o caducadas; por ejemplo, la vía penal en caso de que la infracción pueda subsumirse a un delito; la vía civil si puede implicar un daño reparable; u otras vías administrativas, como la determinación de responsabilidades de la Contraloría General del Estado.
5. Luego, en coadyuvar a la determinación del contenido semántico de la frase “*desde la fecha que tuvo conocimiento la autoridad sancionadora*” que se encuentra en las normas impugnadas, a fin de que los posibles sumariados tengan mayor certeza respecto a desde qué acto del Consejo de la Judicatura debe empezar a correr el plazo de prescripción y qué tipo de acto debería ser este, a saber, si es necesario un acto formal de avoco de conocimiento o si basta con cualquier acto de la administración

pública del cual, de forma razonable, se presume que el Consejo de la Judicatura pudo conocer de la infracción con una mínima diligencia. Este punto, estimo con respeto al voto de mayoría, que resultaba trascendental a tratarse, en la medida que facilita ejercer el derecho a la defensa de los sumariados en lo referente a la excepción de prescripción de la acción de oficio.

6. Y, finalmente, en ahondar en cuanto al examen de proporcionalidad, el cual estimo que debió centrarse en las eventuales afectaciones a los derechos de los sumariados, de manera que se plantee dicho examen entre el grado de satisfacción del principio de transparencia y la afectación del derecho a la seguridad jurídica de los sumariados, en cuanto a tener una base cierta de cuando se inició a contabilizar su prescripción, especialmente, porque además de los procedimientos sancionatorios del Consejo de la Judicatura, existen otras vías judiciales y administrativas que pueden velar por la transparencia de la función judicial.
7. Por los argumentos expuestos, presento este voto concurrente a la sentencia de mayoría.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ



Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 22-22-IN, fue presentado en Secretaría General el 25 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 08:36; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 22-22-IN/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Estoy de acuerdo con la decisión del caso 22-22-IN; no obstante, considero necesario expresar los siguientes argumentos adicionales.
2. El voto de mayoría desestima la acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 106 del COFJ y 21 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura. Para llegar a esta conclusión, se plantea dos problemas jurídicos: seguridad jurídica (art. 82 CRE) y derecho a la igualdad (art. 66.4 CRE). Sobre el primer problema, se concluye que no se vulnera la seguridad jurídica, ya que sí existe un tiempo determinado para la prescripción de las acciones disciplinarias de oficio en la Función Judicial. Respecto al segundo problema jurídico se determina que estas normas no son incompatibles con el derecho a la igualdad (art. 66.4 CRE) entre personas sujetas a sumarios disciplinarios iniciados de oficio y personas sujetas a sumarios que iniciaron por queja o denuncia, debido a que esta distinción se fundamenta en criterios objetivos, razonables y proporcionales.
3. Aunque estoy de acuerdo con la solución del primer problema jurídico respecto a la seguridad jurídica, considero que no era necesario plantear un problema jurídico sobre el derecho a la igualdad. Puesto que, no cualquier cargo en que se invoque el derecho a la igualdad amerita hacer un análisis sobre ese derecho. Para aplicar el **test de igualdad** se debe considerar varios aspectos, que la decisión de mayoría no tomó en cuenta. Además, la misma sentencia de mayoría, en el párrafo 42, reconoce que el accionante “parecería cuestionar situaciones jurídicas más que individuos sobre los cuales recae una determinada conducta”; sin embargo, continúa con el análisis de comparabilidad entre los servidores judiciales que son susceptibles de un sumario disciplinario iniciado de oficio y por queja o denuncia. Al respecto realizaré algunas consideraciones.
4. La Corte Constitucional ha determinado que es una obligación del Estado y de todos sus órganos respetar el principio de igualdad para

erradicar, de iure y de facto, toda norma, actuación o práctica que genere, mantenga, favorezca o perpetúe la desigualdad y discriminación, sin perjuicio de que en

determinadas circunstancias puedan existir tratos diferenciados debidamente justificados de forma objetiva y razonable.¹

5. De este modo, el derecho a la igualdad tiene varias dimensiones que incluyen la prohibición de trato desigual y la prohibición de discriminación. En el caso concreto, se trataba supuestamente de un **trato desigual** sobre las reglas para determinar la prescripción de los sumarios administrativos para servidores judiciales. Ahora bien, para determinar si era posible aplicar un test de igualdad se debía considerar los siguientes aspectos:
 - 5.1. Verificar que el cargo de la accionante implique realmente una intervención o injerencia en el derecho a la igualdad, y no simplemente una invocación de este derecho.
 - 5.2. Establecer el tipo de escrutinio que se empleará: estricto, intermedio o débil.
 - 5.3. Aplicar el test de proporcionalidad con sus distintos subprincipios, conforme al nivel de escrutinio.
6. Ahora bien, en el caso objeto de la sentencia de mayoría, estimo que previo a analizar si sobre determinados individuos recaía un trato desigual y determinar la comparabilidad, la sentencia debía individualizar la existencia de una conducta que esté relacionada con el derecho a la igualdad en alguna de sus dimensiones.
7. El cargo del accionante estaba dirigido a cuestionar que de las normas impugnadas se comprendía que los funcionarios sumariados de oficio “no pueden hacer uso del mismo tiempo para ejercer su derecho de prescripción”, porque existiría una distinción del momento desde el cual se cuenta el plazo para ejercer tal derecho. Al respecto considero que el cargo se refería al plazo de la prescripción de la acción, mas no a un trato desigual entre un sujeto u otro. Estimo que el cargo alegado sobre una regla procesal para determinar la prescripción de una acción que se aplicaba a los mismos sujetos no podía ser abordado a través del derecho a la igualdad. Por lo tanto, lo adecuado era desestimar el cargo y no plantear un problema jurídico.
8. En tan virtud, considero que el accionante no había formulado un cargo claro y completo para determinar la existencia de una conducta que coloque en una situación de desigualdad frente a ciertos sujetos respecto de otros, a la luz de las normas impugnadas. Es decir, estimo que los argumentos de la demanda no resultaban suficientes para abordar un análisis sobre el derecho a la igualdad y no discriminación.

¹ CCE, sentencia 72-20-IN/23, 25 de enero de 2023, párr. 31.

9. Por todo lo expuesto, concuerdo con la decisión de mayoría al desestimar la acción de inconstitucionalidad, pero con las consideraciones expuestas anteriormente.

RICHARD
OMAR ORTIZ
ORTIZ

Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.12.13
17:48:29 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 22-22-IN, fue presentado en Secretaría General el 28 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 10:39; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

2222IN-76ebf



Caso Nro. 22-22-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos concurrentes que antecede fue suscrito el día lunes dieciséis de diciembre de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 232-20-EP/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2024

CASO 232-20-EP

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

SENTENCIA 232-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la decisión de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena en el marco de una acción de protección. Este Organismo no encuentra la vulneración al derecho a la seguridad jurídica al comprobar que en el caso no se aplica la regla de precedente establecida en la sentencia 30-18-SEP-CC porque existe una propiedad relevante distinta entre los casos analizados que implica que la cesación debe ser definitiva en el supuesto en el cual se accede a un nombramiento permanente sin un concurso de méritos y oposición.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes del proceso de origen

1. El 3 de octubre de 2019, Ricardo Antonio Salcedo Salinas (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Santa Elena (“**GADMSE**”).¹
2. El 25 de octubre de 2019, la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar con sede en el cantón Santa Elena (“**Unidad Judicial**”) aceptó la demanda y declaró la vulneración de los derechos constitucionales.² En contra de esta decisión, el GADMSE interpuso un recurso de apelación.

¹ El accionante había obtenido un nombramiento permanente sin un concurso de méritos y oposición. En atención a aquello, el GADMSE inició un proceso de revisión fruto del cual, el nombramiento permanente del accionante, quedó insubsistente y se le emitió un nombramiento provisional. De forma posterior, el accionante fue separado de la entidad. En su demanda, alegó que la resolución 0128082019-GADMSE-A del GADMSE vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la estabilidad laboral debido a que, mediante esta resolución, producto de un proceso de revisión, se dejó sin efecto los actos administrativos posteriores a la resolución 0130112108-GADMSE-A. El proceso fue signado con el número 24571-2019-00572.

² Como medida de reparación, la Unidad Judicial ordenó el reintegro del accionante a su puesto de trabajo bajo las mismas condiciones, es decir, con nombramiento permanente. Además, ordenó el pago de los haberes que dejó de percibir.

3. El 9 de diciembre de 2019, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia de primera instancia y desechó la demanda.³ Frente a ello, el accionante interpuso recursos de aclaración y ampliación, que fueron resueltos el 19 de diciembre de 2019.⁴

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 14 de enero de 2020, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 9 de diciembre de 2019 emitida por la Corte Provincial. La causa fue signada con el número 232-20-EP.
5. El 4 de junio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁵ admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y solicitó a la Corte Provincial que presente un informe de descargo debidamente motivado. La judicatura dio cumplimiento a este pedido, el 22 de junio de 2020.
6. El 8 de septiembre de 2020, el GADMSE presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.
7. El 17 de febrero de 2022, el caso fue sorteado a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien, el 3 de julio de 2023, en atención al orden cronológico de sustanciación de causas avocó conocimiento.

2. Competencia

8. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la Corte Constitucional es competente para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

³ La Corte Provincial consideró que no existió vulneración al derecho a la seguridad jurídica puesto que, al expedir nuevamente el nombramiento provisional a favor del accionante, “se le ha dado la misma calidad de servidor público que venía ejerciendo”. Adicionalmente, indicó que no se había vulnerado su derecho a la estabilidad dado que la calidad de servidor público debe obtenerse mediante la declaración de ganador de un concurso de méritos y oposición, lo cual no se observa en el caso del accionante. Finalmente, señaló que la acción de protección no era procedente para examinar cuestiones de legalidad. Por lo tanto, al no encontrar una vulneración a derechos constitucionales, revocó la sentencia del juez *a quo*.

⁴ La Corte Provincial consideró que no existían puntos que aclarar o ampliar de la sentencia recurrida.

⁵ La Sala de Admisión estuvo conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Alí Lozada Prado y el ex juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

9. El accionante alega que la decisión impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de la defensa y la motivación.⁶
10. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante indica que los juzgadores debían analizar a fondo la alegada vulneración de derechos. Menciona que esto no ocurrió porque los jueces sostuvieron que no existía analogía entre los hechos del caso y los hechos de la sentencia 030-18-SEP-CC pues consideraron que la remoción del cargo del accionante no fue directa, sino que fue por la declaratoria de nulidad del acto administrativo. Así, argumenta que la Sala:

pretende sostener que no existe analogía con los hechos puesto (sic) a conocimiento y de los hechos relatados en la sentencia No. 30-18-SEP-CC, Caso No. 290-10-EP, toda vez que, a su decir, la REMOCIÓN DEL CARGO, no fue directa, sino que esto se debió a la declaratoria de nulidad del Acto Administrativo No. 013011218-GAMDSE-A, de fecha 01 de diciembre del 2018. Evidentemente el Tribunal de la Corte Provincial, no analiza la violación del derecho que justamente fue declarado (sic) por parte del Juez de Primer, (sic) esto es que al momento de emitir el GAD Municipal del Cantón Santa Elena, la Resolución Administrativa No. 0128082019-GADMSE-OVP-A, a través de un proceso de revisión de los actos, no consideró la REGLA JURISPRUDENCIAL dictada dentro de la Sentencia No. 30-18-SEP-CC, Caso No. 290-10-EP. (sic)

11. El accionante citó la regla mencionada e indicó que la acción de protección era la vía adecuada para analizar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la falta de observancia de dicha regla. Por eso, señala que “[s]i se me niega la Acción de Protección (sic) sin realizar este análisis, EL SUSCRITO (sic) queda sin una vía para reclamar sus derechos, sin posibilidad de defenderse y, por lo tanto, se violenta el derecho a la tutela judicial efectiva de sus derechos, pues no tiene forma de hacer valer los mismos”.⁷
[Mayúsculas dentro de texto]

⁶ Derechos que constan en la CRE, en los artículos 75, 82 y 76 numeral 7 literales a) y l), respectivamente.

⁷ El accionante alegó: “En la sentencia demandada el Tribunal de Apelación pretende sostener que no existe analogía con los hechos puesto (sic) a conocimiento y de los hechos relatados en la sentencia No. 030-18-SEP-CC, caso No. 0290-10-EP, toda vez que, a su decir, la remoción del cargo, no fue directa, sino que esto se debió a la declaratoria de nulidad del Acto Administrativo No. 0130112108-GADMSE-A, de fecha de 01 de diciembre del 2018. Evidentemente el tribunal no analiza la violación del derecho que justamente fue declarado (sic) por

12. En referencia al derecho a la seguridad jurídica, el accionante indica que si el GADMSE quería corregir los vicios que se detectaron en la obtención del nombramiento de la accionante, lo que se debía hacer era la declaración de lesividad del acto administrativo “y la correspondiente presentación de la demanda ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, en el caso de inobservar tal situación, se vulneraría el derecho a la seguridad jurídica”.
13. Sobre la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, el accionante argumenta que los jueces de la Corte Provincial incumplieron su deber objetivo de velar por sus derechos constitucionales. A su parecer, esto le dejó en indefensión puesto que no existe otra vía para reclamar sus derechos, a pesar de que la judicatura de primera instancia reconoció dicha vulneración y constató en las pruebas la remoción del cargo y la afectación a su estabilidad laboral.
14. Con respecto a la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación el accionante considera que la sentencia impugnada no cumple con los elementos de razonabilidad y lógica. Sobre la razonabilidad, considera: “(...) no tiene sentido alguno que se pretenda desconocer la regla jurisprudencial por el solo hecho de no existir analogía” dado que según los jueces de la Corte Provincial se tramitó un proceso de revisión administrativo en ejercicio de la facultad de auto tutela del GADMSE que tuvo como resultado la Resolución Administrativa No. 0128082019-GADMSE-OVP-A.⁸
15. En relación con el elemento de la lógica, citó una parte de la sentencia impugnada e indicó que en la misma “no existe lógica entre las afirmaciones del Tribunal y su decisión, más aún, como analizamos anteriormente, si se presume la violación de un derecho, como lo

parte del Juez de Primer (sic) esto es que al momento de emitir el GAD Municipal del Cantón Santa Elena, la Resolución Administrativa No. 0128082019-GADMSE-A, a través de un proceso de revisión de los actos, no consideró la regla jurisprudencial dictada dentro de la sentencia No. 030-18-SEP-CC, caso 0209-10-EP, esta es: ‘...las autoridades públicas están vedadas de remover directamente a un servidor o servidora publica (sic), que haya ingresado con nombramiento permanente, so pretexto de corregir el vicio de legalidad en el ingreso. En caso de existir tales vicios, la corrección deberá hacersela (sic) por medio de la declaratoria de lesividad del acto administrativo en cuestión y la presentención (sic) de la correspondiente acción ante los tribunales distritales de lo contencioso administrativo. El incumplimiento de esta regla acarrea la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica’. En el caso concreto, si lo que pretendía el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Santa Elena, era corregir los vicios que se detectaron al momento de obtener el nombramiento del suscrito, la vía a seguir era a través de la declaratoria de lesividad del acto administrativo y la correspondiente presentación de la demanda ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, en el caso de inobservar tal situación se vulneraría el derecho a la seguridad jurídica (...)’.

[Énfasis del original omitido]

⁸ Ver nota al pie 1, *supra*.

expresó el Juez de Primer Nivel en la sentencia que fue revocada por los jueces de Segundo Nivel”.

16. El accionante solicita que la Corte declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados, deje sin efecto la sentencia de la Corte Provincial, deje en firme la sentencia de la primera instancia y que disponga al Consejo de la Judicatura que investigue y sancione a los jueces de la Sala por haber vulnerado sus derechos constitucionales.

3.2. Posición de la parte accionada

17. Los jueces de la Corte Provincial, en su informe, indicaron que la resolución impugnada no vulneró derechos fundamentales de las partes involucradas en la acción de protección, dado que estuvo apegada a normas constitucionales y jurídicas, a los mandatos constitucionales e instrumentos internacionales.
18. Con respecto a la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, y la presunta omisión de la regla jurisprudencial citada por el accionante, la Corte Provincial indica que el nombramiento permanente del accionante no fue dejado sin efecto mediante la resolución impugnada, ya que “claramente [la resolución] declara nulos los actos administrativos que se dieron con posterioridad a la resolución No. 013112018-GAMDSE.A de fecha de 1 de diciembre del 2018, y como consecuencia vuelve las cosas a su estado anterior, más aun el GAD Municipal de Santa Elena [...] devolvió al accionante el nombramiento provisional que mantenía al momento de ingresar a prestar servicios con la misma remuneración y al cargo que fue designado”.
19. De esta manera, la Corte Provincial señala que:

(...) ante la obligatoriedad de los suscritos de analizar la existencia o no de posibles violaciones de algún derecho constitucional en la acción conocida, se verificó que en la acción objeto de revisión no se alegó o atacó a la acción de personal que declara el cese de funciones por tener el cargo de nombramiento provisional, se ataca la resolución No. 0128082019-GADMSE-OVP-A de fecha de 28 de agosto del 2019 que declara la nulidad de la resolución No. 013011201-GADMSE-A de fecha 1 de diciembre que expide el Manual de Clasificación y Valoración de Puestos (...), la que no hace referencia a derechos individuales, sino que declara la nulidad de un acto y como resultado de esto se dejan sin efecto otros actos administrativos que se derivaron de aquella, entre ellos el nombramiento permanente del accionante, volviendo la vinculación del accionante a su estado anterior (...).

20. Sobre la presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la Corte Provincial alega que el accionante “hace una errónea interpretación del precedente jurisprudencial contenido en la sentencia No. 030-18-SEP-CC (...)” debido a que “no existe analogía entre el caso puesto a nuestro conocimiento y el contenido de dicho fallo jurisprudencial por cuanto los hechos difieren (...)”. De acuerdo con los jueces, el accionante ingresó a la institución con un nombramiento provisional, al cual regresó después del proceso de revisión del Manual de Puestos.
21. Finalmente, la Corte Provincial solicita que, dada la carencia de fundamentos del accionante y los argumentos presentados en el informe, se rechace la acción extraordinaria de protección.

3.3. *Amicus curiae*: GADMSE

22. El GADMSE, en su calidad de *amicus curiae* señala que el anterior alcalde expidió el “Manual de Clasificación y Valoración de puestos (...)” a menos de un año de terminar con su período. En dicho documento, introdujo una disposición que permitía que los servidores que tengan nombramiento provisional por doce meses o más, y a quienes no se les haya realizado la evaluación de desempeño por parte de la institución tenían “derecho” a que se les otorgue un nombramiento permanente de manera inmediata.
23. En ejercicio de sus competencias el GADMSE inició un proceso de revisión que culminó con la declaración del documento nulo de pleno derecho por ser contrario a la Constitución y varios artículos del Código Orgánico Administrativo.⁹ Como consecuencia de la nulidad, el GADMSE mencionado, dejó sin efecto los nombramientos definitivos que se expidieron con posterioridad a la resolución No. 013112018-GAMDSE.A de fecha de 1 de diciembre del 2018 y se retornó al accionante a su nombramiento provisional. Posteriormente, el 7 de septiembre de 2019, el GADMSE resolvió cesar de manera definitiva al accionante.
24. Sobre los cargos del accionante, el GADMSE afirma que la regla contenida en la sentencia 030-18-SEP-CC no se aplicaría dado que la remoción del cargo del accionante no fue directa. Asimismo, citó la sentencia 23-11-IS/19 e indicó que, por mandato constitucional, solamente se puede acceder a un nombramiento definitivo por medio de un concurso de méritos y oposición y no mediante sentencia. Adicionalmente, afirma que no existe una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación debido a que la

⁹ El GADMSE cita los artículos 105, 106 y 107 del COA.

sentencia impugnada no debía analizar temas infra constitucionales y no desconoció la regla jurisprudencial dado que encontró que no existió una analogía entre los casos.

4. Planteamiento del problema jurídico

25. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.¹⁰
26. Sobre lo anterior, la Corte Constitucional ha indicado de manera reiterativa que, en el marco de una acción extraordinaria de protección, el accionante debe formular argumentos completos, en los que se pueda identificar, al menos: (i) una tesis sobre cuál es el derecho vulnerado; (ii) una base fáctica, que se refiere a cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que viola derechos; y, (iii) una justificación jurídica, que demuestre por qué la acción u omisión de la autoridad judicial vulnera el derecho de forma directa e inmediata.¹¹
27. Con respecto a los cargos contenidos en los párrafos 10 a 12 *supra*, relacionado con el derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, el accionante menciona que los juzgadores de la Corte Provincial no aplicaron la regla contenida en la sentencia 30-18-SEP-CC. Este Organismo ha indicado en su jurisprudencia que, para alegar la inobservancia de un precedente constitucional, el accionante debe cumplir con los requisitos básicos de un argumento completo y debe incluirse en la argumentación jurídica la identificación de la regla y porqué la misma es aplicable al caso.¹²
28. Este Organismo observa que el accionante expresó de forma mínimamente completa su cargo, identificó la regla de precedente alegada y expuso por qué dicha regla se debía aplicar, por lo que esta Corte reconduce el cargo sobre tutela judicial efectiva hacia la posible vulneración a la seguridad jurídica y plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia emitida por la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica al no aplicar la regla de precedente contenida en la sentencia 30-18-SEP-CC?**
29. Con respecto a los cargos indicados en los párrafos 13 a 15 *supra* relacionados con la vulneración al derecho al debido proceso en las garantías de la defensa y motivación, este

¹⁰ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹¹ *Ibid.*, párr. 18.

¹² CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

Organismo evidencia que el accionante demuestra que no está de acuerdo con la decisión de la Corte Provincial porque la misma no le habría dado la razón aun cuando la Unidad Judicial estimó que existió vulneración de derechos y está en desacuerdo con la “errónea” interpretación de los jueces de la regla de precedente. En este sentido no se encuentra un cargo completo, sino que refleja un desacuerdo con los argumentos de la Corte Provincial para desestimar su caso. Por lo tanto, este Organismo se abstiene de realizar consideraciones sobre estos cargos, pese a haber realizado un esfuerzo razonable.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia emitida por la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica al no aplicar la regla de precedente contenida en la sentencia 30-18-SEP-CC?

- 30.** El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: “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”.
- 31.** Por su parte, este Organismo ha señalado que el derecho a la seguridad jurídica implica “contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”.¹³ Además, ha establecido que este derecho debe ser estrictamente observado para evitar la arbitrariedad por los poderes públicos, con la finalidad de brindar certeza de que la situación jurídica no será modificada sino por los procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente.¹⁴
- 32.** En lo que respecta a la inobservancia de precedentes constitucionales, esta Corte ha señalado que esta “constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica. En estos supuestos no es necesario verificar una posible afectación de otros preceptos constitucionales”.¹⁵

¹³ CCE, sentencia 1091-13-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 34; CCE, sentencia 330-16-EP/21, 5 de mayo de 2021, párr. 42.

¹⁴ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20; CCE, sentencia 2971-18-EP/20, 16 de septiembre de 2020, párr. 20.

¹⁵ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 40. Ver también CCE, sentencia 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 19; sentencia 2196-19-EP/24, 11 de enero de 2024, párr. 25.

33. En ese orden de ideas, a criterio del accionante no podía darse por terminado su nombramiento permanente sin que se haya realizado una acción de lesividad y se haya presentado la correspondiente acción frente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo por lo que corresponde a este Organismo determinar la naturaleza de la sentencia 30-18-SEP-CC.
34. Por tanto, con el fin de evaluar si se verificó el incumplimiento de un precedente, la Corte debe determinar dos elementos: (i) que la decisión alegada como incumplida—la sentencia 30-18-SEP-CC—contenga un precedente en sentido estricto;¹⁶ y, (ii) que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis, por compartir las mismas propiedades relevantes.¹⁷
35. De esta forma, la regla establecida en la sentencia 30-18-SEP-CC, es la siguiente:

Las autoridades públicas están vedadas de **remover directamente** a un servidor o servidora pública, que haya ingresado con nombramiento de carácter permanente, so pretexto de corregir el vicio de legalidad en el ingreso. En caso de existir tales vicios, la corrección deberá hacérsela por medio de la declaratoria de lesividad del acto administrativo en cuestión y la presentación de la correspondiente acción ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. El incumplimiento de esta regla, acarrea la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica.¹⁸ [Énfasis añadido].

36. Con respecto al primer elemento, esta Corte ya se ha referido a la regla contenida en la sentencia 30-18-SEP-CC y la ha reconocido como un precedente en sentido estricto.¹⁹ En la sentencia 900-19-EP/23 este Organismo indicó que dicho precedente implicaba que, ante el otorgamiento de forma directa de un nombramiento permanente, sin que medie un concurso de mérito y oposición, debe iniciarse la acción de lesividad para dejarlo sin efecto.²⁰ Esta misma regla fue la alegada en este caso como incumplida por el accionante, por lo que se cumple con el primer requisito.

¹⁶ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 2 de agosto de 2022, párr. 48. Adicionalmente, se puede consultar: sentencia 1212-18-EP/23, 1 de marzo de 2023; párr. 28.

¹⁷ CCE, sentencia 3017-19-EP/23, 9 de agosto de 2023, párr. 42. CCE, sentencia 3391-17-EP/23, 25 de enero de 2023, párr. 32. CCE, sentencia 1499-18-EP/23, 09 de agosto de 2023, párr. 25.

¹⁸ CCE. Sentencia 030-18-SEP-CC, caso 0290-10-EP, 24 de enero de 2018, p. 37.

¹⁹ Ver entre otras: CCE, sentencia 900-18-EP/23, 12 de octubre de 2023 y CCE, sentencia 236-20-EP/24, 4 de julio de 2024 y 1668-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 25 y 30.

²⁰ CCE, sentencia 900-18-EP/23, 12 de octubre 2023, párr.33.

37. Sobre el segundo requisito, cabe revisar si la regla es aplicable a este caso. En este sentido, en la sentencia 30-18-SEP-CC el servidor público tenía un nombramiento permanente que se obtuvo sin que medie un concurso de méritos y oposición y fue desvinculado de manera directa, mientras que, en este caso, el GADMSE devolvió al accionante su nombramiento provisional, el cual obtuvo previo al nombramiento permanente que se le otorgó sin un concurso de méritos y oposición. En esa medida, no fue desvinculado de forma directa, sino que fue devuelto a su estado anterior y se le otorgó un nombramiento provisional.²¹
38. De ahí que, en este caso la Corte evidencia que no habría operado una “remoción directa”. En la sentencia 30-18-SEP-CC, la administración pública removió al servidor público “sin más procedimiento que la misma emisión del acto” mediante una acción de personal. Esto difiere de lo ocurrido en el caso *sub judice* puesto que, tal como se desprende del expediente constitucional, el GADMSE (i) inició un proceso administrativo encaminado a determinar la nulidad del Manual de Puestos que sirvió como base para la emisión del nombramiento permanente del accionante, (ii) posteriormente sustituyó su nombramiento permanente por uno provisional, y (iii) terminó de forma posterior el nombramiento provisional. Así, este Organismo nota que el accionante volvió a su estado anterior, esto es, a un nombramiento provisional previo a ser desvinculado meses después de la entidad.
39. Por lo anterior, esta Magistratura no encuentra que la Corte Provincial haya incurrido en una inobservancia del precedente contenido en la sentencia 30-18-SEP-CC dado que no se cumple con una propiedad relevante de este, es decir: que el servidor público haya sido removido de la institución de manera directa; esto ya que se le regresó a su posición previa que era la de un nombramiento provisional lo cual fue tomado en cuenta por la Corte Provincial en su análisis. Por lo tanto, la Corte Constitucional no encuentra una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **232-20-EP**.

²¹ De la revisión del expediente constitucional, este Organismo nota que el acto administrativo mediante el cual se declaró la nulidad del Manual de Puestos es de 29 de agosto de 2019. La acción de personal mediante la cual se anuló el nombramiento permanente y se devolvió al accionante su nombramiento provisional es de 31 de agosto de 2019. Finalmente, se observa que la acción de personal donde consta la terminación de la relación laboral con el accionante es de 7 de septiembre de 2019.

2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 28 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

23220EP-76c01



Caso Nro. 232-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes trece de diciembre de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/PC/JVV

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.