

**Universidad San Francisco de Quito**  
Colegio de Jurisprudencia

**La indebida fundamentación de las  
sentencias judiciales como elemento para la  
aplicación del régimen disciplinario a jueces  
de la Función Judicial Ecuatoriana**

**Fabián Obando Bosmediano**

Trabajo de titulación como requisito para la obtención de título de Máster en Derecho  
Administrativo

Director: Dr. Juan Pablo Aguilar

Quito, octubre de 2016

**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO****Colegio de Postgrados****HOJA DE APROBACIÓN DE TRABAJO DE TITULACIÓN**

**La indebida fundamentación de las sentencias judiciales como elemento para la aplicación del régimen disciplinario a jueces de la Función Judicial Ecuatoriana.**

**Fabián Obando Bosmediano**

Juan Pablo Aguilar, M.A.  
Director de Trabajo y Miembro del Comité de Grado



Marco Morales, M.A.  
Presidente y Miembro del Comité de Grado



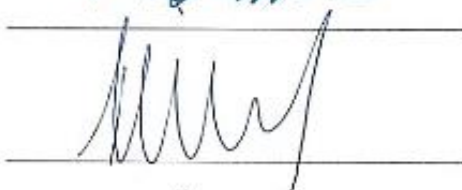
Ana Carolina Donoso, M.A.  
Miembro del Comité de Grado



Javier Robalino, M.A.  
Director de la Maestría en Derecho Administrativo



Farith Simon, Ph.D.  
Decano del Colegio de Jurisprudencia



Hugo Burgos, Ph.D.  
Decano del Colegio de Postgrados



Quito, 14 de diciembre de 2016

**UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO**  
**EVALUACIÓN DE DIRECTOR / TRABAJO ESCRITO TESINA**

**TÍTULO:** La indebida fundamentación de las sentencias judiciales como elemento para la aplicación del régimen disciplinario a juezas y jueces de la Función Judicial ecuatoriana

**ALUMNO:** Fabián Obando

**EVALUACIÓN:**

**a) Importancia del problema presentado.**

Durante los últimos años, la independencia de la Función Judicial ha ocupado el centro de atención, tanto desde el punto de vista académico, como de las preocupaciones de la opinión pública. Esto debido a la generalización de casos de control disciplinario por parte del Consejo de la Judicatura, que se presentan como ejemplo de intervención del poder político en las decisiones judiciales y medio de presión, con el uso de los poderes disciplinarios, para conseguir que las sentencias se acomoden a las necesidades del poder.

Un análisis de este problema desde el punto de vista académico, importante de por sí, es sin duda de particular importancia en los momentos actuales.

**b) Trascendencia de la hipótesis planteada por el investigador.**

La hipótesis considera que la indebida motivación de las sentencias no puede considerarse como causal de sanción disciplinaria por parte del Consejo de la Judicatura, pues se refiere a un problema netamente jurisdiccional, sobre el cual no caben pronunciamiento de orden disciplinario.

Visto el problema al que se hizo referencia en el apartado anterior, la hipótesis es sin duda trascendente porque busca, precisamente, establecer los límites entre el ámbito jurisdiccional, sobre el cual no caben controles disciplinarios, y el de estricto cumplimiento de obligaciones laborales, único en el que caben pronunciamientos de un ente de control disciplinario.

**c) Suficiencia y pertinencia de los documentos y materiales empleados.**

Los documentos y materiales empleados son pertinentes y adecuados. Se ha recurrido a referencias doctrinarias suficientes para el tema, así como a jurisprudencia que permite entender de mejor manera los temas tratados.

**d) Contenido argumentativo de la investigación (la justificación de la hipótesis planteada).**

El trabajo se desarrolla con la coherencia argumentativa suficiente como para conseguir una adecuada fundamentación de la hipótesis.

A mi juicio, el trabajo cumple los requisitos necesarios para continuar con el trámite correspondiente.

FIRMA DEL DIRECTOR:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'JPAA', is written over the printed name.

Juan Pablo Aguilar Andrade

Quito, 24 de octubre de 2016

## © DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma:

Nombre: Fabián Obando Bosmediano

C. C. 1001605227

Fecha: 17/11/2016

*Agradezco a:  
Adriana, la inspiración de mis actos. La dueña de mis  
sueños. A mi madre, paciencia y fortaleza.*

## RESUMEN

La potestad disciplinaria, como eje central del tema que ha sido investigado, se encuentra inmerso en una de las potestades más fuertes que tiene el Estado y que le viene delegado por el *ius puniendi*. Este régimen jurídico especial, descansa en el interés público, cuya realización se encomienda a la organización de la Administración, precisamente para que ésta pueda alcanzar sus fines, fijando deberes y responsabilidades que deben ser sancionados frente a su incumplimiento.

A partir del análisis de esta potestad estatal se busca enfocar el estudio al régimen disciplinario judicial, más precisamente de los jueces, al omitir en sus sentencias una debida fundamentación, abordando la problemática a partir del alcance y límites que tiene el Consejo de la Judicatura, como órgano administrativo de la Función Judicial, para sancionar a estos operadores de justicia. Por lo tanto resultará inevitable abordar la debida fundamentación, desde la teoría de la motivación, como deber legal y constitucional de juezas y jueces, para la validez de sentencias y resoluciones judiciales.

En el presente trabajo, el lector podrá advertir que el debate jurídico gira en torno a la facultad estrictamente jurisdiccional del juez para fundamentar sus actos, en virtud de la cual, una gran parte de la doctrina sostiene que el juzgador no puede estar sujeto a entes disciplinarios que ostentan un control y revisión de actos jurisdiccionales, toda vez que se encuentra sometido únicamente a la Constitución y la ley.

Dentro de este contexto, la temática desarrolla busca establecer el límite de la potestad disciplinaria del órgano administrativo de control, diferenciando lo administrativo de lo jurisdiccional en cuanto a la sanción por indebida fundamentación de sentencias, y con ello dar una perspectiva diferente al principio de independencia interna y externa de la Función Judicial, recogida tanto en la Constitución de la República y determinada con especial énfasis en el Código Orgánico de la Función Judicial.

## ABSTRACT

Disciplinary authority, as the core of the issue that has been investigated, is immersed in one of the strongest powers that have the state and that is delegated by the *ius puniendi*. This special legal regime, rests in the public interest, whose implementation is entrusted to the organization of the Administration, precisely so that it can achieve its goals, fixing duties and responsibilities that must be punished against non-compliance.

From the analysis of this state power seeks to focus the study onto the judicial disciplinary system, more precisely of the judges, by failing in their judgments, of a proper foundation, approaching the problem from the scope and limits on the Judicial Council, as the administrative body of the judiciary, to punish these officials. Therefore it is inevitable to approach the proper foundation from the theory of motivation, as legal and constitutional duty of judges and judges for the validity of judgments and judicial decisions.

In this paper, the reader will note that the legal debate goes around the strictly jurisdictional power of the judge to justify his actions, under which a large part of the doctrine holds that the judge may not be subject to disciplinary entities, who hold control and review of judicial acts, since it's subject only to the Constitution and by the law.

Within this context, the theme develops seeks to establish the limit of the disciplinary authority of the administrative body control, differentiating administrative of the jurisdictional regarding the penalty for improper grounding of sentences, and thus give a different perspective to the principle of independence internal and external of the judiciary, collecting both the Constitution of the Republic and determined with special emphasis on the Organic Code of the Judicial Function.



## ÍNDICE

ÍNDICE .....	9
INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO I .....	12
<b>POTESTAD SANCIONADORA Y RÉGIMEN DISCIPLINARIO JUDICIAL .....</b>	<b>12</b>
<b>1. La Potestad Sancionadora del Estado o <i>IUS PUNIENDI</i>.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1 La potestad sancionadora del Estado como parte de la Administración Pública .....</b>	<b>15</b>
<b>1.2 Derecho Administrativo Sancionador .....</b>	<b>18</b>
<b>1.3 El Derecho Disciplinario .....</b>	<b>19</b>
<b>1.4 Régimen disciplinario judicial.....</b>	<b>22</b>
<b>1.4.1 Principios aplicables al régimen disciplinario judicial.....</b>	<b>24</b>
<b>1.4.2 Régimen disciplinario judicial ecuatoriano.....</b>	<b>26</b>
<b>1.4.3 Ámbito de aplicación del régimen disciplinario judicial.....</b>	<b>29</b>
<b>CAPITULO II.....</b>	<b>32</b>
<b>2. LA INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DE SENTENCIAS JUDICIALES COMO SANCIÓN DISCIPLINARIA .....</b>	<b>32</b>
<b>2.1 La fundamentación de las sentencias judiciales y su diferencia con la motivación .....</b>	<b>32</b>
<b>2.2 La indebida fundamentación de las sentencias judiciales como infracción disciplinaria .....</b>	<b>36</b>
<b>2.2.1 Análisis del artículo 108 numeral 8 del Código Orgánico de la Función Judicial .....</b>	<b>36</b>
<b>2.2.2 Cómo afecta a la independencia judicial la tipificación del artículo 108, numeral 8, del COFJ.....</b>	<b>38</b>
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>42</b>
<b>3. LA FUNCIÓN JUDICIAL Y EL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL .....</b>	<b>42</b>
<b>3.1 Actos jurisdiccionales en la ley y la doctrina .....</b>	<b>44</b>
<b>3.2 Actos jurisdiccionales exentos de control disciplinario.....</b>	<b>46</b>
<b>3.3 Límites del Régimen Disciplinario a Jueces.....</b>	<b>47</b>
<b>3.3.1 Infracciones incompatibles a los principios de autonomía en independencia judicial .....</b>	<b>48</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>58</b>

## INTRODUCCIÓN

En un estado de derecho, la fundamentación, así como la motivación de las decisiones judiciales, comporta una de las garantías más básicas en función de asegurar el derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva. Al ser ello un derecho garantizado a todo ciudadano que se somete al sistema jurisdiccional, una sentencia que omite tales preceptos, no solo supone una violación de la garantía al debido proceso y tutela judicial efectiva, sino que, en el ámbito administrativo, comporta una infracción al régimen disciplinario judicial por aquellos operadores de justicia encargados de su aplicación.

La presente investigación plantea un análisis sobre el régimen jurídico especial para disciplinar a funcionarios judiciales ecuatorianos. El título de este trabajo sugiere circunscribir la problemática a los jueces ecuatorianos y, particularmente, a una de las infracciones previstas en el Código Orgánico de la Función Judicial: la indebida fundamentación de sentencias judiciales, contenida en el artículo 108, en su numeral octavo.

En función de lo manifestado, el capítulo primero aborda, como punto de partida, la potestad sancionatoria del Estado, análisis obligatorio e ineludible de la temática, para posteriormente involucrar al lector en el estudio del Derecho Administrativo Sancionador, que engrana en un proceso temático perfectamente estructurado y que decanta en el desarrollo del régimen disciplinario judicial y su ámbito de aplicación. El análisis se circunscribe a los jueces ecuatorianos, abordando la problemática a partir del alcance y límites que tiene el Consejo de la Judicatura, como órgano administrativo y de disciplina de la Función Judicial, para sancionar a dichos operadores judiciales, cuando en sus sentencias han omitido una debida fundamentación.

Resultará inexcusable referirse a la cuestión entorno a la debida fundamentación, desde la teoría de la motivación, como deber legal y constitucional de los jueces, para la valides de sentencias y resoluciones judiciales, y cómo la ausencia de ella se tipifica como infracción administrativa. La temática y su análisis, desde el punto de vista de un acto estrictamente jurisdiccional, se abordan a partir del segundo capítulo.

Pero ¿hasta qué punto la determinación que efectúa el Consejo de la Judicatura, respecto a la indebida fundamentación de una sentencia judicial, resulta una potestad disciplinaria? Plantearse este cuestionamiento invita a confrontar dos posiciones doctrinarias; por una parte quienes vetan completamente el someter a los jueces a un régimen administrativo/disciplinario respecto del contenido de sus decisiones judiciales -en virtud de que lesiona gravemente el principio de independencia judicial- versus la posición de quienes defienden un régimen de disciplina judicial, apoyados en que ningún Estado puede quedar inerte frente a desafueros que obstaculizan los fines que persigue la Administración.

Por ello, el capítulo tercero plantea como tema central, los límites del Régimen Disciplinario de los jueces, confrontando las dos posiciones supra señaladas, cuyo fin no solamente gravita en identificar el ámbito de aplicación de dicho régimen, sino definir una posición clara sobre la censura a jueces por indebida fundamentación en sus sentencias, sin dejar de lado el análisis sobre la facultad correctiva del juez de alzada y los mecanismos de impugnación que prevé la ley.

## CAPÍTULO I

### POTESTAD SANCIONADORA Y RÉGIMEN DISCIPLINARIO JUDICIAL

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo se podría disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

(Montesquieu, 1748)

#### 1. La Potestad Sancionadora del Estado o *IUS PUNIENDI*

La potestad de sanción del Estado es históricamente tan antigua como el nacimiento mismo del Estado desde el contrato social<sup>1</sup>. La potestad sancionadora, dice Alejandro Nieto, nace con el surgimiento de una organización administrativa permanente, destinada a satisfacer funciones públicas,<sup>2</sup> pero también ha de tomarse en cuenta el poder que ostentan determinadas autoridades, para el adecuado funcionamiento del aparato estatal y el cumplimiento de los fines que persigue. Es por ello que resulta ser una de las potestades más fuertes que tiene el Estado y que le viene delegado por el *ius puniendi*<sup>3</sup>

Desde el apareamiento del Estado absolutista se ha dado por sentada la existencia de una potestad sancionadora de la administración, semejante a la potestad propia de los Tribunales de Justicia, consideración que pervivió en toda Europa hasta el nacimiento del constitucionalismo decimonónico cuando se otorgó a los jueces el monopolio de las facultades punitivas del Estado.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> El pacto social nace cuando los integrantes de esta entelequia llamada Estado deciden organizarse, designar una autoridad y someterse a una regulación y control de la conducta humana y el Estado pasa a ser garante de la seguridad de los ciudadanos en sus relaciones sociales diarias, lo que implicaba que la violación o transgresión a las normas dictadas debía ser sancionada.

<sup>2</sup> Alejandro Nieto García. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5ta. ed. Madrid, 2011, p. 24.

<sup>3</sup> Claus Roxin. *Derecho penal parte general fundamentos. La estructura de la teoría del delito*. 2da. ed. Tomo I. Madrid: Civitas, 1997, p. 2.

<sup>4</sup> *Id.*, p. 44.

A lo largo del siglo XIX<sup>5</sup> surgieron diversos mecanismos políticos y jurídicos y variados regímenes, cada uno con distinta forma de ver y entender el principio de separación de poderes; ello dio lugar a la necesidad de regular la potestad sancionadora de la administración en Europa. Así por ejemplo, Francia y Alemania, establecieron una recia jurisdiccionalización de la potestad sancionadora que, en definitiva, daba cuenta de una monopolización de los tribunales de justicia para juzgar y penar cualquier tipo de vulneración al ordenamiento jurídico.

Suiza, Austria y España, tomando también como fundamento el principio de separación de poderes, reconoció a la Administración Pública como titular de la potestad sancionadora.<sup>6</sup>

Al término de la Primera Guerra Mundial comienza un nuevo restablecimiento de las potestades administrativas tradicionales, que en la actualidad se encuentran en su estado más prominente, incluso que el alcanzado en el Estado de Policía.

Desde entonces ha ido evolucionando hasta llegar a la tesis que hoy es absolutamente dominante, “la potestad administrativa sancionadora, al igual que la potestad penal de los jueces y tribunales, forman parte de un genérico y único *ius puniendi* del Estado”<sup>7</sup>, poniendo fin a la concepción histórica de la competencia exclusiva del derecho penal -y sus tribunales- para imponer sanciones y penas por cualquier tipo de transgresión al ordenamiento jurídico.

En la actualidad, casi todos los ordenamientos jurídicos diferencian con total claridad las infracciones penales de las *infracciones administrativas*<sup>8</sup> sancionables por la Administración. Así, la potestad de sanción de aquellas infracciones administrativas se encuentra en manos de la Administración Pública como una parte esencial de la

---

<sup>5</sup> Al respecto en el decurso del siglo XIX se producen algunos cambios de relieve en el panorama de las Administraciones Públicas, a saber: (i) el crecimiento de la Administración del Estado; (ii) la aparición de la Administración Provincial; (iii) la diversificación de la Administración Corporativa; y, (iv) el surgimiento de la denominada Administración Institucional, *Vid.* David Blanquer. *Derecho Administrativo. Los sujetos, la actividad y los principios*, Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2010, p. 78.

<sup>6</sup> Alejandro Nieto García. *Derecho Administrativo Sancionador. Óp. cit.* p. 46.

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> Con el derecho penal administrativo surgió la despenalización que sirvió para convertir todos aquellos delitos penales que estancaban a la justicia judicial en infracciones administrativas y descongestionar a los juzgados, esa evolución confirma la tendencia a excluir la figura de la contravención del ordenamiento penal, dejando la aplicación de aquella a los órganos administrativos, sin perjuicio de la posterior revisión judicial, *Vid.* Santiago Varas Ibáñez. *Derecho administrativo iberoamericano*. N° 9. INAP, p. 95.

actividad del Estado, a través del Derecho Administrativo Sancionador (DAS), régimen jurídico autónomo y especial que descansa en el interés público, que se rige por principios propios pero que se nutre también de los principios del Derecho Penal dado su mayor desarrollo y madures doctrinal.<sup>9</sup>

A propósito de lo expresado, conviene afinar el tema en lo que la doctrina y la jurisprudencia comparada han desarrollado en cuanto a la tesis de un solo y único poder punitivo del Estado. Enrique Bacigalupo, expone que la potestad de sanción no resulta exclusiva del Derecho Penal, sino que es tan solo una de sus manifestaciones; con total aserto menciona:

El derecho penal sólo es una parte del sistema de sanciones estatales. Además de las penas y las medidas, el Estado dispone de sanciones administrativas, por tal, desde ese momento se crea toda una teoría de lo que ahora conocemos como Derecho Administrativo Sancionador [...] en la actualidad el ius puniendi del Estado ha sido definido como el poder que ostentan las autoridades, no solo penales sino también administrativas, para el adecuado funcionamiento del aparato estatal [...] Constituye ello una quiebra del monopolio en el ejercicio del ius puniendi del Estado por los órganos judiciales.<sup>10</sup>

De su parte, Alejandro Nieto García sostiene que la potestad de sanción del Estado es una sola, integrada por la potestad de sanción de autoridades penales y administrativas al que llama *ius puniendi*:

[...] doctrina y jurisprudencia se han puesto de acuerdo en la tesis que hoy es absolutamente dominante, a saber: la potestad sancionadora de la Administración forma parte, junto con la potestad penal de los Tribunales, de un ius puniendi superior del Estado, que además es único, de tal manera que aquéllas no son sino simples manifestaciones concretas de éste. El enorme éxito de tal postura –elevada ya a la categoría de dogma incuestionable– se debe en parte a razones ideológicas ya que así se atempera el rechazo que suelen producir las actuaciones sancionadoras de la Administración de corte autoritario y, en parte, a razones técnicas, en cuanto que gracias a este entronque con el Derecho público estatal se proporciona al Derecho Administrativo Sancionador un soporte conceptual y operativo del que antes carecía.<sup>11</sup>

La Corte Constitucional Colombiana, al estudiar detenidamente la univocidad del poder de sanción del Estado, ha puesto de manifiesto en sus resoluciones un claro y potente análisis, señalando así:

---

<sup>9</sup> Desde sus orígenes el DAS formó parte del Derecho Penal, a través del tiempo y gracias al desarrollo alcanzado por el Derecho Administrativo, especialmente a través de la interpretación jurisprudencial, es correcto identificarlo como un derecho autónomo.

<sup>10</sup> Enrique Bacigalupo. *Derecho penal Parte general*, 2da. ed. Buenos Aires: Hammurabi, 1999, p. 53.

<sup>11</sup> Alejandro Nieto García. *Derecho Administrativo Sancionador. Óp. cit.*, p. 24.

Si bien la doctrina sobre la materia ha reconocido que la aplicación de los principios y reglas del derecho penal delictivo al derecho administrativo sancionador, y entre ellos, al derecho disciplinario, tiene como fundamento la homogeneización o unidad punitiva exigible en tratándose del ejercicio del *ius puniendi*; de igual manera se ha admitido la existencia de una singularidad en cada uno de sus procedimientos (penal, correccional, contravencional o disciplinario), en respuesta a la naturaleza de los ilícitos y de sus sanciones, así como a la mayor intervención de las sanciones administrativas sobre las penales en el ordenamiento jurídico.<sup>12</sup>

Como corolario conviene anotar que estas modalidades que integran el concepto de *ius puniendi* no tienen jerarquía entre ellas, sino por el contrario, se encuentran en la misma categoría. Posición que comparte la Corte Constitucional Colombiana, y que forma parte de su jurisprudencia, al sostener que “[...] dentro de las manifestaciones del poder sancionatorio en el Estado Social de Derecho, aparece la potestad sancionadora en materia administrativa al lado de la potestad sancionadora en materia penal.<sup>13</sup>

Por lo tanto, queda claro que existe un único *ius puniendi*, en donde el Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador, son claras manifestaciones del poder punitivo del Estado para mantener la cohesión social, el orden público y el cumplimiento de sus fines. La materialización de la función administrativa desarrollada en aplicación del *ius puniendi* jurídicamente se la conoce como potestad sancionadora de la administración pública.<sup>14</sup>

### **1.1 La potestad sancionadora del Estado como parte de la Administración Pública**

Corresponde ahora centrar el estudio en la potestad de sanción de la Administración Pública. Para ello, es importante destacar que éste es un poder atribuido<sup>15</sup> por la Constitución y la ley, para imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo como consecuencia de una conducta contraria al ordenamiento jurídico,

---

<sup>12</sup> María Ramírez Torrado. *Poder Sancionador de la Administración de acuerdo a la lectura de la Corte Constitucional Colombiana*. [https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/anuario/an\\_2009\\_14.pdf](https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/anuario/an_2009_14.pdf) (acceso: 11/10/2015).

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> Enrique Bacigalupo. *Derecho penal Parte general*. *Óp. cit.*, p. 53.

<sup>15</sup> Jorge Zavala Egas. *Derecho Constitucional, Neoconstitucionalismo y Argumentación Jurídica*. Quito: Edilex S.A., 2010, p.150.

cuya pena será la imposición de un deber o la privación de derecho o de un bien, siempre observando los principios y garantías básicas del administrado.

La doctrina es coincidente al señalar que la potestad sancionadora de la Administración tiene su génesis en la Constitución y la ley, y, a partir de ello, todo órgano que tenga competencia para sancionar una infracción administrativa, deberá estar expresamente atribuida por una norma de rango legal o supra legal.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la facultad de sanción atribuida a la administración, lo encontramos en el artículo 76, numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, que señala:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías: / (...) 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.<sup>16</sup>

Más adelante, el artículo 233 *ibíd*, establece que: “Ninguna servidora o servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo de fondos, bienes o recursos públicos.”<sup>17</sup>.

Si bien los preceptos constitucionales enunciados no establecen expresamente la existencia de una potestad sancionatoria a cargo de la administración, se advierte claramente que existen sanciones de carácter administrativo que han servido a la doctrina y a la propia jurisprudencia para declarar la existencia de la potestad sancionatoria.

Adicionalmente, debe destacarse el serio y definido análisis que realiza la doctrina administrativa con relación al fundamento legal para el reconocimiento de la potestad sancionatoria de la administración. Así por ejemplo, el administrativista Francisco Javier de Ahumada, destaca que el punto de partida para el reconocimiento de la potestad sancionadora de la administración, debe darse a partir de dos momentos: el

---

<sup>16</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 76. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>17</sup> *Id.*, artículo 233.



primero, desde que el legislador crea la norma y ésta se convierte en ley; y, el segundo momento, cuando esta se aplica y es además legitimada por el órgano judicial a través de su jurisprudencia.<sup>18</sup>

En cuanto al reconocimiento normativo, desde nuestra propia Constitución se destacan preceptos que dan cuenta, que la potestad sancionadora de la administración surge de la potestad misma de administrar, y por ello es que la administración puede imponer directamente sanciones, las que constitucionalmente se encuentran recogidas en las disposiciones supracitadas.

En cuanto a la legitimación de esta potestad a través de la jurisprudencia, la Corte Constitucional Ecuatoriana –en el ámbito constitucional- a través de sus fallos ilustra de manera precisa lo anotado, considerando lo siguiente:

Al respecto, esta Corte Constitucional debe señalar que entre el derecho penal y el ordenamiento administrativo sancionador, existe una diferencia radicada en la competencia, que en un caso es judicial y en otro administrativo; sin embargo, ambas son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado. Argumentar que el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional no es un ente jurisdiccional y que por tanto, no puede imponer sanciones, equivaldría a pensar que no existen las infracciones administrativas y sus consecuencias. Tal afirmación contradice aquello que expresamente establece la Constitución en el artículo 76 numeral 3, al considerar la existencia de infracciones penales, administrativas o de otra naturaleza.

Tanto es así que, por citar un ejemplo, la propia Norma Fundamental reconoce en el artículo 212 numeral 2, que la Contraloría General del Estado puede determinar respecto de los servidores públicos, responsabilidades administrativas, civiles culposas o indicios de responsabilidad penal. De manera que existen sanciones administrativas que pueden ser aplicadas por una autoridad sin carácter jurisdiccional, tal es el caso de los Tribunales de Disciplina de la Policía Nacional, quienes de acuerdo al artículo 81 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, están facultados para juzgar y resolver las faltas cometidas por los miembros de dicha institución.

Para Francisco E. Ubeda Trajano las infracciones administrativas determinan en un ámbito concreto qué conductas están prohibidas o, en su caso, cuáles son las conductas obligadas. La tipificación del ilícito administrativo puede hacerse prohibiendo una conducta y fijando una sanción por su realización o fijando la conducta obligada y señalando una sanción por su omisión.<sup>19</sup>

A su vez, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, máximo intérprete en materia de derechos humanos, no solo que ha reconocido la

---

<sup>18</sup> Francisco Javier de Ahumada. *Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo Económico*. Madrid: Ed. Madrid, 2001, p. 97.

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador. *Sentencia No. 164-12-SEP-CC*, de 19 de abril del 2012. Registro Oficial Suplemento 756 de 30 de Julio del 2012.

potestad sancionadora de la Administración Pública sino que ha establecido sus límites en cuanto a sanciones administrativas adoptadas por los Estados.

Particularmente en el caso *Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*<sup>20</sup>, la Corte IDH, refiriéndose al artículo 9 de la Convención Americana:

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.<sup>21</sup>

Ha emitido el siguiente pronunciado:

Conviene analizar si el artículo 9 de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la penal. Los términos utilizados en dicho precepto parecen referirse exclusivamente a esta última. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. Estos son los fundamentos de los principios de legalidad y de irretroactividad desfavorable de una norma punitiva.<sup>22</sup>

## **1.2 Derecho Administrativo Sancionador**

Frente a lo que se ha mencionado, corresponde agregar que la potestad sancionadora de la administración recae en el campo del Derecho Público, y más concretamente, en el Derecho Administrativo Sancionador, entendido éste como un derecho autónomo, eminentemente preventivo, que regula las relaciones entre el Estado y los administrados, procurando que sus conductas no lesionen el derecho de los demás administrados ni del interés general.

---

<sup>20</sup> Corte CIDH. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Sentencia de 02 de febrero de 2001.

<sup>21</sup> *Ibíd.*

<sup>22</sup> *Ibíd.*

El Derecho Administrativo Sancionador se materializa a través del tratamiento de los ilícitos administrativos y en la determinación de distintas sanciones, ya sea de tipo pecuniario (multas), suspensión de un derecho, hasta la remoción de un cargo o suspensión de una función, dependiendo de la gravedad del ilícito y la especialidad de la norma administrativa vulnerada.

Pueden existir infracciones administrativas en diversas materias –y con relación al administrado- como sanitarias, seguridad vial, urbanismo, protección al patrimonio histórico y cultural, por citar algunos ejemplos; como también aquellas relacionadas con los funcionarios públicos de la Administración.

En este contexto la potestad sancionadora no puede ser exclusiva de la Administración Pública Central, ya que en la práctica se observa que otras Funciones del Estado, distinta a la del Ejecutivo, ejercen atribuciones dentro de la esfera administrativa y que responden al ejercicio de la potestad de sanción como lo es la disciplinaria, es el caso por ejemplo de los funcionarios judiciales.

Es importante distinguir que estos procedimientos disciplinarios a los que están sujetos los servidores públicos, buscan establecer responsabilidades que, en el ámbito administrativo, y, por el ejercicio de sus funciones, deberán ser impuestos al haber incurrido en faltas disciplinarias, previamente determinadas, como se verá a continuación.

### **1.3 El Derecho Disciplinario**

Hasta aquí hemos estudiado que el Estado posee entre sus potestades, la de sanción delegada por el *ius puniendi*, cuyo fundamento se asienta en el ordenamiento constitucional de cada Estado, constituyendo un mecanismo necesario para el cumplimiento de los cometidos estatales.

Repasamos además que frente al incremento de deberes y obligaciones de los particulares frente al Estado, así como de las funciones públicas de sus servidores, se produce una ruptura de la concepción clásica respecto a la sanción de los ilícitos y que éstos pertenece de manera exclusiva al derecho penal y más concretamente a la potestad penal judicial, apareciendo en escena el derecho administrativo sancionador como una

disciplina independiente de ésta última, de carácter preventivo, que forma parte del Derecho Administrativo y por tanto de naturaleza pública.

Corresponde ahora introducirnos en una vertiente especializada del Derecho Administrativo Sancionador, y que tiene relación con los funcionarios públicos: El Derecho Disciplinario, y dentro de éste, el régimen disciplinario judicial.

Debemos empezar señalando que para mantener el orden y poder alcanzar los fines pretendidos en cualquier organización, la disciplina resulta un aspecto fundamental. Un régimen disciplinario representa el principal elemento sobre el que reposa la organización de cualquier institución, pública o privada, con el fin de normar la conducta y el comportamiento de su personal, fijando obligaciones, determinando faltas y estableciendo sanciones, afirmación que adquiere mayor fuerza cuando nos referimos a la Administración Pública, por su naturaleza y funciones.<sup>23</sup>

A la hora de abordar el tema del Derecho Disciplinario, pocos son los autores que han lanzado una propuesta conceptual sobre la materia, entre estos se destaca el profesor colombiano Gustavo Rodríguez, quien ha señalado que:

[...] el derecho administrativo disciplinario tiene una doble naturaleza – administrativa y sancionadora- se nutre de los principios del derecho administrativo del cual hace parte y por sus características utiliza algunas instituciones del derecho sancionador o punitivo [...] -y a agrega que- [...] no puede predicarse, entonces, la autonomía del derecho administrativo disciplinario en relación con el derecho administrativo general. [...] En cambio es autónomo en relación al derecho penal.<sup>24</sup>

Para Trayter Jimenez, el Derecho Disciplinario constituye:

[...] el conjunto de normas jurídicas establecidas por el Estado que determinan los hechos ilícitos que pueden cometer los funcionario públicos en el ejercicio del cargo y prevén las sanciones a imponer por la Administración Pública a resultados de un procedimiento administrativo especial [...].<sup>25</sup>

Agustín Pérez Barrio, por su parte, considera que el Derecho Disciplinario es:

[...] el conjunto de normas que, partiendo de las obligaciones y deberes del funcionario derivadas de la relación de servicio que le une con la Administración,

---

<sup>23</sup> Belén Marina Jalvo. *El Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos*. 3era. Ed. Valladolid: Lex Nova, 2006, p. 28.

<sup>24</sup> Gustavo Humberto Rodríguez Rodríguez. *Derecho Administrativo Disciplinario*. Ed. Librería del Profesional, 1985, p. 29.

<sup>25</sup> Jimmy González Bolaños. *Derecho Disciplinario Policial*. 1era ed. Costa Rica: EUNED, 2006, p. 77.

regulan la tipificación de las conductas constitutivas de faltas disciplinarias, las sanciones correspondientes a la comisión de dichas faltas y el procedimiento necesario para imponer tales sanciones así como el ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración.<sup>26</sup>

Arriesgándonos a aportar con una definición de Derecho Disciplinario diremos que es el conjunto de normas dirigidas a regular aquella facultad que tiene el Estado para aplicar un régimen de sanciones a su personal que no cumple con sus deberes laborales en el ejercicio de sus funciones.

En el Ecuador la concepción de un Derecho Disciplinario autónomo aún no se encuentra establecida del todo, pues la administración en el ejercicio de la potestad disciplinaria, acoge los principios que informan al Derecho Penal; empero a la hora de imponer sanciones, se encuentra fuertemente condicionada por el respeto de la Constitución, de los derechos constitucionales procesales y de los principios en ella consagrados, como son: principio de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, debido proceso, *non bis ídem*, presunción de inocencia, entre otros.

En Colombia, el régimen disciplinario adquirió cierta solidez como rama autónoma, especializada e independiente a la hora de imponer sanciones, con la expedición del Código Disciplinario Único mediante la Ley No. 734 de 2002<sup>27</sup>, norma que concentró todas las disposiciones disciplinarias dispersas en el ordenamiento jurídico colombiano y sistematizó su aplicación con un procedimiento unificado. A través de varios fallos pronunciados por la Corte Constitucional Colombiana<sup>28</sup> se reafirma su carácter de

---

<sup>26</sup> Agustín Pérez Barrio. “La nueva configuración de la potestad disciplinaria de la administración, sus límites constitucionales”. *Revista Vasca de la Administración Pública* N° 13 (1985), p. 221.

<sup>27</sup> En Colombia antes de la expedición de la Ley 200 de 1995, norma que regulaba procedimientos disciplinarios, previo a la expedición de la Ley 734 de 2002, el compendio normativo existente en esta materia era muy extenso y disgregado en cuanto a las calidades de los sujetos a quienes se les aplicaba este derecho.

<sup>28</sup> Aun así la doctrina colombiana no ha tomado una posición uniforme y unificada con respecto a esta disciplina, pues a decir del profesor Gómez Pavajeau, doctrinario que ha estudiado a fondo la problemática, en su obra titulada: *Dogmática del derecho disciplinario*, señala que “[...] en Colombia se está en la construcción de un derecho disciplinario que lo erija como ciencia autónoma pero que no hay una posición consistente y unificada en torno al tema de parte de la doctrina y de la jurisprudencia nacional.”.

autónomo e independiente dejando claro que su remisión a los institutos del Derecho Penal sólo es viable en el evento de una inexistencia de regulación específica.<sup>29</sup>

#### **1.4 Régimen disciplinario judicial**

Desde siempre la responsabilidad individual de juezas y jueces por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones ha venido generando especial atención en la ciudadanía y en la opinión pública.

Como ha quedado señalado en líneas superiores, el fundamento principal de la existencia del Derecho Disciplinario reside principalmente en aquella necesidad que tiene la administración de asegurar que sus agentes cumplan con las obligaciones a su cargo, al ser garantes de un servicio que se presta a la colectividad.

Para Dromi, la responsabilidad del empleado público al que se le ha encomendado funciones específicas de acuerdo a su especialidad cobra relevante importancia cuando la sociedad depende de éste para satisfacer una necesidad pública y general. Así, el citado autor sostiene que:

[...] la responsabilidad del empleado público encuentra su fundamento teológico en la necesidad de la sociedad de contar con agentes con un adecuado nivel de idoneidad, acorde con las funciones que se le han encomendado, y que la comunidad halle una respuesta adecuada y eficiente frente a los actos ilícitos y culpables de sus funcionarios. Tiende a impedir que, amparados en su función, los individuos queden impunes frente al damnificado, la sociedad o el propio Estado.<sup>30</sup>

Efectivamente, se ha de convenir con el autor al mencionar que existen deberes y prohibiciones que son comunes para todos los agente o servidores del Estado, independientemente de la función o cargo que desempeñen; empero, para jueces y magistrados, en virtud de la delicada función que están llamados a ejercer, se hace necesario una normativa especial, a efectos de exigir responsabilidad ante el incumplimiento de sus deberes jurisdiccionales. Comparto lo manifestado por Wilfrido Hernández, “la configuración de un régimen disciplinario judicial depende en alto grado del enfoque que se tenga sobre la disciplina”, ya que si la visión de ésta se enfoca como un fin en sí misma, entonces tendrá una orientación autoritaria; más si el enfoque es

---

<sup>29</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencias Nos. C-769 de 1998; C-708 de 1999; C-028 de 2006; C-242 de 2010.

<sup>30</sup> Wilfrido Hernández Ayala. *El Régimen Disciplinario de los Jueces en el Salvador*. Tesis de Maestría. Universidad de El Salvador. San Salvador, 2013.

dirigido a utilizarla como una herramienta para corregir determinadas conductas judiciales y establecer un estándar de eficiencia en la administración de justicia, entonces la configuración es positiva y aporta en la construcción de un servicio eficaz y eficiente.<sup>31</sup>

Ahora bien, para el objeto del presente estudio corresponde articular una definición clara, que reúna los elementos necesarios que deben concurrir para la plena validez de un régimen disciplinario sancionador, y, a su vez, lo legitime. Es por ello que con base a los esfuerzos de aquellos estudiosos de la materia se plantea una propuesta conceptual que la explique. Para ello, es importante primero destacar algunas de sus características más sobresalientes que hace más sencilla una aproximación a su definición; así diremos que:

En primer lugar, el andamiaje jurídico del régimen disciplinario judicial se asienta sobre la base de normas, principios y valores que regulan ámbitos específicos que se derivan de la actividad del juez, pero que en su mayor parte están nutridos por el Derecho Administrativo Sancionador y por el Derecho Penal ya que no cuenta con principios propios.<sup>32</sup>

Un segundo atributo constituye su doble dimensión; es decir, que le sirve como garantía tanto para el juez como para los usuarios del servicio de administración de justicia. Al juez, en contra de arbitrariedades de la autoridad que ejerce el control disciplinario; y, a los usuarios, a fin de controlar abusos o extralimitación de los operados judiciales.

Como tercera característica, debe citarse que este régimen disciplinario judicial tiene una normativa especializada, con un procedimiento administrativo propio, pero sus límites y garantías obedecen siempre a la Constitución. Es una respuesta de la ley contra actuaciones que son contrarias a valores o principios de la ética judicial, que en su conjunto promueve la responsabilidad y eficiencia judicial, asegurando a su vez su independencia.

---

<sup>31</sup> Wilfrido Hernández Ayala. *El Régimen Disciplinario de los Jueces en el Salvador*. Tesis de Maestría. Universidad de El Salvador. San Salvador, 2013.

<sup>32</sup> Gustavo Humberto Rodríguez Rodríguez. *Derecho Administrativo Disciplinario*. *Óp. cit.*, p. 86.

Varios estudiosos de la materia han tratado de realizar una aproximación conceptual respecto del régimen disciplinario judicial, entre ellos se destaca García Alos que logra recoger algunos de los elementos consignados en líneas superiores, quien en sus palabras señala que el régimen disciplinario judicial es:

[...]el conjunto de normas destinadas a tipificar infracciones disciplinarias de jueces y magistrados, así como determinar el procedimiento oportuno para la imposición, en su caso, de las correspondientes sanciones, constituye una respuesta del ordenamiento jurídico contra actuaciones supuestamente contrarias a los valores y principios de la ética judicial<sup>33</sup>

El presente trabajo comparte la posición que Nieto García tiene respecto al régimen disciplinario judicial, y en esa línea sostenemos que su naturaleza es de derecho público, como parte del derecho administrativo, cuyas normas regulan el régimen disciplinario especial al que se encuentran sujetos las y los jueces, que se hace efectivo a través de un procedimiento administrativo conocido, tramitado y resuelto por un órgano administrativo que producen actos administrativos impugnables en vía contenciosa administrativa.<sup>34</sup>

#### **1.4.1 Principios aplicables al régimen disciplinario judicial**

Se ha expresado que el derecho disciplinario judicial es aquel que determina y regula el procedimiento para la imposición de sanciones por faltas previamente tipificadas. Pero corresponde advertir que este régimen se encuentra sujeto a una serie de principios y garantías irrenunciables al someterse a un procedimiento disciplinario.

Para ello, el derecho administrativo sancionador le sirve de sustento a este régimen especial, del que tomará prestado de forma provisional varios de sus principios, así como del Derecho Penal, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. De esta forma, tanto la doctrina como la jurisprudencia, retoman los principios teorizados por el Derecho Penal para hacer esa transposición por la ausencia de un desarrollo teórico del derecho disciplinario, advirtiendo siempre la aplicación con las debidas matizaciones. Así, los principios que rigen al régimen disciplinario judicial son los siguientes:

---

<sup>33</sup> Luis García Alos. “Ética del Juez y Garantías Procesales”. *Manual de Formación Continuada del Consejo General del Poder Judicial*, I. ed. (2005), p. 85.

<sup>34</sup> Alejandro Nieto García. *Derecho Administrativo Sancionador*. *Óp. cit.*, p. 24.



- a. Principio de legalidad.-** Se traduce en la manifestación del estado de derecho por el cual se entiende como el sometimiento de los poderes del Estado a la ley. En el ámbito del derecho disciplinario judicial, significa que el titular de la potestad sancionadora será sólo aquel que la Constitución y la ley, así lo establezcan, y puede ejercer tal potestad en los casos que la ley le habilite para ello (Art. 226 C.R.E). Este principio impone tres parámetros: la existencia de una ley (*lex scripta*); que dicha ley sea anterior al cometimiento de la falta que se sanciona (*lex previa*); y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*).
- b. Principio de tipicidad.-** Se entiende por principio de tipicidad, en el ámbito del derecho disciplinario judicial, que nadie puede ser sancionado por acto u omisión que al momento de cometerse no esté previamente calificado como infracción administrativa por la ley, y sólo podrá ser juzgado por la autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento. Este principio es el resultado de la seguridad jurídica y como tal impide que el órgano sancionador actúe por fuera de los límites que previamente ha fijado la norma sancionadora (Art. 76.3).
- c. Principio de culpabilidad.-** Como en todo derecho sancionador la sanción solo puede recaer en el sujeto responsable, en tal sentido para que una infracción de carácter administrativo sea sancionable, es requisito la exigencia de la concurrencia de dolo o culpa en el autor, que no adecuó su comportamiento a la norma.
- d. Principio de proporcionalidad.-** En virtud de este principio se entiende que la gravedad y naturaleza de los hechos determinarán la gravedad y naturaleza de la infracción; de tal forma que, tanto conducta infractora como sanción deben marchar en correspondencia y correlación (Art. 76.6 C.R.E).
- e. Principio de presunción de inocencia.-** Entendido como la garantía de toda persona de ser considerada inocente mientras una autoridad competente haya declarado su responsabilidad, conforme manda el artículo 76 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador.

- f. Principio *non bis in idem*.**- Principio traducido en la inadmisibilidad jurídica de volver a ejercer la misma potestad sancionatoria más de una vez por los mismos hechos a un funcionario (Art. 76.7.i C.R.E).

#### **1.4.2 Régimen disciplinario judicial ecuatoriano**

La Constitución de la República Ecuatoriana reconoce, en primer término, que ningún servidor público podrá encontrarse exento de responsabilidades administrativas por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones<sup>35</sup>. La citada norma determina que será la ley la que defina el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará entre otros ámbitos, el régimen disciplinario.<sup>36</sup>

Por otro lado, la norma *ibídem* establece que la Función Judicial se encuentra conformada por cuatro órganos, a saber: (1) Órganos Jurisdiccionales que son los encargados de administrar justicia y éstos son: Corte Nacional de Justicia; Cortes Provinciales de Justicia; Tribunales y Juzgados; y, Jueces de Paz; (2) Órganos Autónomos compuestos por la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública, organismos que gozan de autonomía económica, financiera y administrativa; (3) Órganos Auxiliares que coadyuvan al servicio de administración de justicia y se encuentra integrado por notarios, depositarios judiciales, síndicos, martilladores y liquidadores de costas; y, (4) Órganos Administrativos compuesto por el Consejo de la Judicatura como el órgano instrumental para asegurar el correcto, eficiente y coordinado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, autónomos y auxiliares, al cual la propia constitución le ha dado la potestad para ejercer el régimen disciplinario de toda la Función Judicial.<sup>37</sup>

De tal forma que el Consejo de la Judicatura es el único órgano con potestad exclusiva para ejercer el régimen disciplinario (judicial) de las y los servidores que integran la Función Judicial, entre ellos juezas y jueces; máxime cuando el artículo 181

---

<sup>35</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 233. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>36</sup> *Id.*, Art. 229, inciso segundo.

<sup>37</sup> El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, *vid.* Constitución de la República del Ecuador. Artículo 178. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

numeral 3, de la norma constitucional, está determinando como una de las funciones del Consejo de la Judicatura la de: “Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascenso y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas.”<sup>38</sup>

Por su parte, el Código Orgánico de la Función Judicial, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 544 de 09 de marzo de 2009, cuya última reforma data de 22 de mayo de 2015, en su artículo 254, ratifica la condición del Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, señalando adicionalmente que éste, no podrá atentar contra la independencia de la que gozan las y los jueces, en el cumplimiento de sus funciones específicas, siendo de esta manera el garante del principio de independencia interna y externa consagrado en el artículo 168 de la Constitución de la República.

La norma *ejusdem* a su vez incorpora todo un capítulo que trata sobre “LAS PROHIBICIONES Y RÉGIMEN DISCIPLINARIO” que se desarrolla a partir del artículo 102 en adelante. El artículo 105 establece cuatro tipos de sanciones, a saber: 1) Amonestación escrita; 2) Sanción pecuniaria que no exceda del diez por ciento de su remuneración mensual; 3) Suspensión del cargo sin goce de remuneración, por un plazo que no exceda de treinta días; y 4) Destitución.

Por su parte el artículo 107 del cuerpo normativo en estudio establece cuáles se consideran infracciones leves que serán sancionadas con amonestación escrita o sanción pecuniaria. El artículo 108 determina nueve tipos de infracciones que la ley considera graves y serán sancionadas con suspensión del cargo sin goce de remuneración. Y finalmente, el artículo 109 señala aquellas faltas gravísimas sancionadas con destitución del servidor judicial.

Para llevar a cabo los fines previstos en la Constitución y determinar el ámbito de competencia y la autoridad competente para conocer y sancionar estos distintos tipos de infracciones, el Consejo de la Judicatura, en ejercicio de su potestad reglamentaria, expidió el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, norma que vio la luz jurídica por primera vez el 27 de diciembre de 2013, y

---

<sup>38</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 181, numeral 3. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

desde entonces, ha sufrido varias reformas: abril de 2014; diciembre de 2014; y la última que fue publicada en el Registro Oficial Suplemento 455 de 10 de marzo de 2015, con la codificación de la norma.

El reglamento en comento establece, en lo pertinente, el procedimiento administrativo para el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura; quiénes son los sujetos del régimen disciplinario; la competencia y atribuciones de las distintas instancias del control disciplinario; recursos y plazos.

Resulta importante destacar que el reglamento en cuestión establece que el Consejo de la Judicatura a través de sus distintas instancias administrativas tienen competencia para conocer y sancionar las faltas administrativas, así tenemos: que le corresponde al Pleno del Consejo de la Judicatura:

- a. Imponer las sanciones disciplinarias de destitución a las servidoras o servidores judiciales por las infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones;
- b. Imponer las sanciones disciplinarias de suspensión sin remuneración, multa o amonestación escrita a las servidoras o servidores judiciales comprendidos en el artículo 102 y en el inciso final del artículo 114 del Código Orgánico de la Función Judicial;
- c. Conocer y resolver los recursos de apelación que se interpusieren en contra de las resoluciones que dentro de los sumarios disciplinarios, expida la Directora o el Director General y las Directoras y los Directores Provinciales;
- d. Conocer y resolver los recursos de apelación que se interpusieren respecto de la decisión de inadmitir a trámite las denuncias o quejas, presentadas en contra de los servidores judiciales comprendidos en el artículo 114 del Código Orgánico de la Función Judicial;
- e. Disponer a la Subdirectora o Subdirector Nacional de Control Disciplinario y Directoras o Directores Provinciales, la investigación de los hechos que presumiblemente constituyan infracción disciplinaria o el inicio del sumario disciplinario, según corresponda; y,
- f. Las demás que se señale en la Constitución y la ley.

En tanto que el Director General del Consejo de la Judicatura, al ser el representante legal, judicial y extrajudicial de la Función Judicial, en lo relativo al control

disciplinario, tiene competencia para imponer sanciones disciplinarias de suspensión de funciones, sin goce de remuneración, establecidas en el artículo 108 del COFJ.

A su vez los Directores Provinciales del Consejo de la Judicatura, en calidad de órganos desconcentrados del nivel central, son competentes para:

- a. Conocer y sustanciar los sumarios disciplinarios que se inicien en contra de las servidoras y de los servidores de la Función Judicial de su circunscripción territorial, excepto de aquellos que se encuentran comprendidos en el inciso final del artículo 114 del Código Orgánico de la Función Judicial, siendo estos: Jueces y Conjueces de la Corte Nacional de Justicia, Director General, Directores Regionales o Provinciales, para estos casos será el Pleno del Consejo de la Judicatura el único órgano competente para tramitar los sumarios e imponer sanciones correspondientes.
- b. Iniciar de oficio los sumarios disciplinarios, cuando llegare a su conocimiento, la existencia de información confiable que haga presumir el cometimiento de una infracción disciplinaria.
- c. Disponer el inicio de la investigación previa a la instrucción de los sumarios disciplinarios, siempre y cuando no existiere información confiable para iniciarlo directamente.
- d. Remitir oportunamente a la Subdirección Nacional de Control Disciplinario, los expedientes que deben ser conocidos y resueltos por el Pleno del Consejo de la Judicatura o por el Director General.
- e. Conocer y resolver los recursos de apelación en contra de la decisión de inadmitir a trámite las denuncias o quejas presentadas en contra de las servidoras o servidores judiciales.
- f. Imponer las sanciones disciplinarias por faltas leves determinadas en el artículo 107 del Código Orgánico de la Función Judicial.

### **1.4.3 Ámbito de aplicación del régimen disciplinario judicial**

De conformidad con lo previsto en el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, el procedimiento sumarial disciplinario tiene por objeto establecer si se han configurado todos los elementos de una de las infracciones disciplinarias de las determinadas en el Código Orgánico de la Función

Judicial, otras leyes aplicables y su nexo causal con la responsabilidad administrativa de la servidora o servidor judicial sumariado, determinando en aquellos casos permisibles el perjuicio causado a la Administración Pública y a los usuarios del servicio de justicia, e imponer y aplicar la sanción que corresponda o ratificar su inocencia.

Esta acción disciplinaria es un procedimiento administrativo independiente de cualquier acción jurisdiccional que pudiere desprenderse por los mismos actos; por lo tanto si el procedimiento disciplinario se desprende de la actuación de juez en la sustanciación o conocimiento de una causa judicial, ésta última deberá seguir su curso independientemente del procedimiento disciplinario.

El artículo 2 del reglamento bajo análisis establece cuál es el ámbito de aplicación de la norma, cuyo tenor literal en su letra dice:

Art. 2.- *Ámbito.*- Las disposiciones de este reglamento son de aplicación obligatoria en todos los sumarios disciplinarios que se instruyan en contra de las servidoras y los servidores judiciales comprendidos en el artículo 102 y 114 del Código Orgánico de la Función Judicial; así como las personas que habiendo dejado de pertenecer a la Función Judicial, fueren procesadas por un acto u omisión cometido en el ejercicio de sus funciones.<sup>39</sup>

De la lectura de esta disposición se deben extraer dos elementos sustanciales que dan cuanta del alcance que tiene la normativa en cita y los límites que halla el régimen disciplinario judicial. El primero a saber es, a quienes se les considera en general servidores o funcionarios judiciales, toda vez que a éstos le será aplicable las disposiciones de esta norma cuando se encuentren inmersos en un expediente disciplinario.

Para efectos de determinar lo dicho, resulta imperativo referirnos artículo 38 del Código Orgánico de la Función Judicial que determina la conformación de la Función Judicial. Así la norma aludida señala:

Art. 38.- Integran la Función Judicial y se denominan, en general, servidores de la Función Judicial: 1. Las juezas y jueces; las conjuezas y los conjueces, y demás servidoras y servidores de la Función Judicial que prestan sus servicios en la Corte Nacional de Justicia, cortes provinciales, tribunales y juzgados de primer nivel; 2. Las juezas y jueces temporales, mientras estén encargados de la unidad; 3. Las vocales y los vocales, y los demás servidoras y servidores de la Función Judicial que prestan sus servicios en el Consejo de la Judicatura; 4. La Fiscal o el Fiscal General del Estado, la

---

<sup>39</sup> Reglamento para el Ejercicio de Potestad Disciplinara de la Función Judicial. Artículo 2. Registro Oficial Suplemento No. 455 de 10 de marzo de 2015.

Defensora o Defensor Público General, y los demás servidoras y servidores de la Función Judicial que prestan sus servicios en la Fiscalía General del Estado y en la Defensoría Pública; 5. Las notarías y los notarios y los demás servidoras y servidores de la Función Judicial que prestan sus servicios en los órganos auxiliares de la Función Judicial; y, 6. Quienes sean designados servidoras y servidores judiciales provisionales para prestar servicios en los órganos de la Función Judicial.<sup>40</sup>

De forma que la potestad disciplinaria que ejerce el Consejo de la Judicatura se limitará exclusivamente a los actos administrativos que los mencionados funcionarios realicen en el ejercicio de sus competencias otorgadas por la ley.

Como segundo elemento a identificar en el ámbito disciplinario del Consejo de la Judicatura, se encuentra la manifestación expresa de la norma que otorga competencia a este órgano para sancionar a quienes han dejado de ser funcionarios judiciales; es decir cuando ya no pertenecen a la Función Judicial, serán susceptibles de que sus actuaciones administrativas puedan ser objeto de una sanción disciplinaria. Lo manifestado se fundamenta en la disposición constitucional referida en líneas superiores que establece que ningún servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones. Empero, será de análisis obligatorio para la aplicación de esta norma los plazos de prescripción que se establece para el ejercicio de la potestad sancionadora que serán analizados más adelante.

---

<sup>40</sup> Código Orgánico de la Función Judicial. Artículo 38. Registro Oficial Suplemento No. 544 de 09 de marzo de 2009.

## CAPITULO II

### 2. LA INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DE SENTENCIAS JUDICIALES COMO SANCIÓN DISCIPLINARIA

#### 2.1 La fundamentación de las sentencias judiciales y su diferencia con la motivación

Como ha quedado analizado, la actuación disciplinaria judicial busca sancionar y corregir determinadas conductas de servidores judiciales, en ejercicio de sus funciones, que inciden directamente en la prestación del servicio de la administración de justicia, buscando estándares de eficacia, eficiencia y honestidad en sus servidores judiciales.

Corresponde entonces referirse al artículo 108, numeral 8, del Código Orgánico de la Función Judicial, que determina como infracción disciplinaria, la indebida fundamentación de sentencias y resoluciones judiciales. Para el objeto del presente estudio nos referiremos a las sentencias y resoluciones que expiden los órganos jurisdiccionales.

El artículo arriba enunciado, preceptúa lo siguiente:

Art. 108.- INFRACCIONES GRAVES.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le podrá imponer sanción de suspensión, por las siguientes infracciones: [...] / 8. No haber fundamentado debidamente sus actos administrativos, resoluciones o sentencias, según corresponda [...].<sup>41</sup>

Para iniciar en el análisis de la fundamentación de las sentencias judiciales como garantía<sup>42</sup>, reconocida y recogida en diversos cuerpos normativos tanto de naturaleza constitucional como infra constitucional, implica acercarse previamente a su definición jurídica, para entender, posteriormente, el papel que desempeña el juez en su aplicación efectiva al momento de emitir su decisión.

Resulta por lo tanto importante precisar la diferencia que existe entre motivar (Art. 76, num. 7, literal I de la Constitución de la República) y fundamentar (Art. 108, num. 8

---

<sup>41</sup> Código Orgánico de la Función Judicial. Artículo 108, numeral 8. Registro Oficial Suplemento No. 544 de 09 de marzo de 2009.

<sup>42</sup> El concepto de garantía se construye con referencia obligada a las ideas de confianza, seguridad, protección y defensa. El reconocimiento por el Derecho del término “garantía” implica inevitablemente el reconocimiento del término “garante”, entendiéndose por tal aquél que se constituye en responsable del cumplimiento u observancia de la garantía.



COFJ) una sentencia judicial. Pese a que algunos autores identifican a los dos términos como sinónimos, existe una marcada diferencia entre ellos, sin perjuicio que se encuentren íntimamente relacionados. Diremos entonces que una sentencia judicial puede estar fundada en derecho, pero puede carecer de motivación, o viceversa. En las líneas que siguen se intentará diferenciar lo que se debe entender por motivación y fundamentación.

En cuanto a la motivación, en primer término, conviene distinguir la diferencia que existe entre “falta/ausencia” e “indebida” motivación. Así, según advierte De la Rúa, para que la motivación sea válida, ésta debe ser completa, en otras palabras tiene que abarcar los hechos y el derecho.<sup>43</sup>

De acuerdo con varios fallos de la Corte Constitucional Ecuatoriana la falta de motivación es una violación al principio de tutela judicial efectiva.<sup>44</sup> Según la Suprema Corte de Justicia de México, es una violación formal.

En tanto que una indebida fundamentación –acto sancionado por el COFJ– corresponde a una falta material o de fondo. Por lo tanto, serán distintos los efectos jurídicos que pueden llegar a generar, dada la existencia de una u otra, en una sentencia o resolución judicial.<sup>45</sup>

La fundamentación consiste en dar explicación a aquella norma jurídica que le es aplicable al caso concreto y que se encuentra en conocimiento de un juzgador. No es suficiente citar la norma y realizar una copia textual de la misma, sino que debe darse una interpretación precisa de las disposiciones legales que resultan aplicables al caso que se está juzgando.

De manera que una resolución puede ser razonada y/o motivada, pero no estar fundamentada en derecho, supuesto que se daría, si un juez justifica su resolución en hechos puramente fácticos o históricos, ajenos al ordenamiento jurídico.

---

<sup>43</sup> Fernando De la Rúa. Teoría General del Proceso. Ed. Depalma. Buenos Aires, 1991, p. 157.

<sup>44</sup> Corte Constitucional para el período de Transición. Sentencia Nro. 220-12-SEP-CC. Registro Oficial Suplemento 797 de 26 de septiembre de 2012.

<sup>45</sup> Suprema Corte de Justicia de México. Tribunales Colegiados del Circuito. Causa No. C.532 C. Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1816.

A decir de Carlos Báez Silva, fundamentar una decisión de autoridad “consiste en la obligación a cargo de ésta de citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos en que se apoye la determinada adopción [...] Sin embargo, el juez del proceso no justifica sus actos por la mera cita de preceptos en sus resoluciones”<sup>46</sup>, sino que ésta debe estar acompañada de la motivación razonada de la decisión, que es la expresión precisa de las circunstancias especiales que se hayan considerado para la expedición del fallo.

A decir de Hugo Pereira:

La declaración del derecho la hacen los jueces en la sentencia, acto integrante del procedimiento ‘racional’ requerido por el Constituyente, racionalidad que impone cierta exigencia que el pueblo ‘siente’ como un bien o un valor: la fundamentación o motivación de la misma.<sup>47</sup>

De tal forma que este imperativo constitucional resulta una innegable manifestación del debido proceso, así, con solvete claridad, lo explica el catedrático español Manuel Ortells Ramos, quien sintetiza la necesidad de fundamentar las sentencias de la siguiente manera:

La fundamentación exige referirse a la ley de la cual se hace aplicación, impidiendo que la decisión se funde en el arbitrio judicial, originador de la inseguridad jurídica de los ciudadanos; favorece una mayor perfección en el proceso interno de elaboración de la sentencia; Ella cumple una función persuasiva o didáctica; facilita la labor de los órganos jurisdiccionales que conocen de las impugnaciones de la sentencia.<sup>48</sup>

De tal manera que la obligación de una debida fundamentación de las sentencias o resoluciones se cumple al dejar expresados con absoluta precisión los preceptos legales, principios o reglas aplicables al caso.

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 4, numeral 9, establece que:

La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones

---

<sup>46</sup> Carlos Báez Silva. *Las decisiones judiciales: entre la motivación y la argumentación*. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2997/3.pdf> (acceso: 22/11/2015)

<sup>47</sup> Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Corte de Apelaciones. Causa No. KP01-R-2013-000246 de 16 de octubre de 2013.

<sup>48</sup> *Ibíd.*

relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso.<sup>49</sup>

Por otro lado, la motivación es algo más, va más allá que el acto de fundamentar: es la explicación de la fundamentación. Puede decirse que consiste en explicar la solución que se da al caso concreto que se juzga, no bastando una mera exposición, sino que consiste en realizar un razonamiento lógico y sistemático de cada posición. Con ello, en la sentencia, se observa no sólo el propio convencimiento del juez, sino la explicación de las razones a las partes y a un auditorio, junto con el proceso de su decisión y los fundamentos que llevaron a la misma. Así la falta de motivación conduce a la arbitrariedad en una sentencia judicial, y la falta de fundamentación comporta una resolución anclada fuera del ordenamiento jurídico.

La exigencia de motivación, como garantía constitucional, se cumplirá no solo con aplicación precisa y correcta de la norma, sino que deberá ser necesario un mayor razonamiento y argumentación, detallando las circunstancias especiales o razones particulares que se hayan tenido para la emisión del acto. “En otras palabras, la motivación se cumple cuando los antecedentes que se explican en la parte expositiva y considerativa de una sentencia son razonables, teniendo coherencia y lógica con lo que se resuelve.”<sup>50</sup>

La Corte Constitucional, respecto de la garantía de la motivación, ha realizado las siguientes consideraciones:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecúan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 4, numeral 9. Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

<sup>50</sup> Corte Constitucional. *Sentencia No. 128-14-SEP-CC*, 10 de septiembre de 2014. Registro Oficial Suplemento 487 de 12 de Diciembre del 2008.

<sup>51</sup> Corte Constitucional del Ecuador. *Sentencia N.º 227-12-SEP-CC*, 21 de junio de 2012. Registro Oficial Suplemento 777 de 29 de agosto del 2012.

Por lo tanto, la relación entre la motivación y la fundamentación se observa en la armonía entre las circunstancias aducidas y los preceptos aplicables.

## **2.2 La indebida fundamentación de las sentencias judiciales como infracción disciplinaria**

Con base en lo manifestado hasta aquí, hemos arribado a un punto clave: si resulta discutible que juezas y jueces deban estar sujetos a una corrección disciplinaria frente a actuaciones estrictamente jurisdiccionales, como lo es la aplicación o interpretación de una norma, valoración o apreciación de los datos probatorios, o haber pronunciado una sentencia sin haberla fundamentado debidamente.

Como sabemos, nuestro ordenamiento jurídico positivo admite la posibilidad que un juez superior, en el conocimiento de un recurso de alzada, llame la atención al juez *a quo* por una incorrección en la tramitación de la causa; esta sería una primera variante, la responsabilidad judicial. Pero cabe una segunda variante, a la que nos referiremos en este tópico, que es la administrativamente exigida; es decir, cuando la infracción deslizada en la sentencia, no es sancionada por el juez de alzada, en vía de recurso, sino, por una autoridad administrativa.

Una de esas infracciones que es conocida y sancionada en vía administrativa, es la contenida en el numeral 8, del artículo 108 del COFJ, norma a la que nos permitiremos realizar un análisis detenido sobre su tipificación, elementos y consecuencias en el ámbito jurisdiccional, así como en la pregonada independencia judicial.

En función de ello, se deja enunciado dos temáticas que agotarán el análisis propuesto y que surgen como complemento necesario para la presente investigación; a saber: (i) análisis del artículo 108 numeral 8 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, (ii) cómo afecta a la independencia judicial la tipificación del artículo 108, numeral 8, del COFJ.

### **2.2.1 Análisis del artículo 108 numeral 8 del Código Orgánico de la Función Judicial**

El numeral 8 del artículo 108 del COFJ establece textualmente lo siguiente:

Art. 108.- INFRACCIONES GRAVES.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le podrá imponer sanción de suspensión, por las siguientes infracciones: [...] / 8. No haber fundamentado debidamente sus actos administrativos, resoluciones o sentencias, según corresponda o en general en la substanciación y resolución de las causas, haber violado los derechos y garantías constitucionales en la forma prevista en los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución de la República.<sup>52</sup>

Haciendo una lectura rápida del texto supracitado se puede inferir que la norma tipifica un solo supuesto jurídico, lo cual sería equivocado dar crédito a ello por la razón que veremos a continuación.

Existe un primer elemento que debemos advertir del texto de la norma, esto es que la fundamentación debida no solo debe encontrarse presente en las sentencias judiciales pronunciadas por juezas y jueces, sino también en los actos administrativos expedidos por aquellas autoridades que pertenecen a la Función Judicial y que sean competente para ello, y en general en las resoluciones judiciales como es el caso de las dictadas por fiscales, por citar un ejemplo.

Recordemos que este catálogo de infracciones disciplinarias se encuentra dirigido a funcionarias y funcionarios judiciales, pero para el objeto de este estudio se ha circunscrito el análisis únicamente a las y los jueces, y en tal virtud le es aplicable el término ‘sentencias’ que especifica el texto de este numeral.

Por otra parte, en el mismo numeral se establece un segundo supuesto jurídico como susceptible de infracción disciplinaria cuando se lee: “o en general en la substanciación y resolución de las causas, haber violado los derechos y garantías constitucionales en la forma prevista en los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución de la República.”<sup>53</sup>; por lo tanto esta norma establece dos supuestos que estarían sujetos a una sanción en la vía administrativa, distintos el uno del otro. El primero de ellos se refiere únicamente a la debida fundamentación de actos administrativos, resoluciones y sentencias como garantía del debido proceso; y el segundo, tiene relación con cualquier violación a los derechos y garantías constitucionales que se encuentran recogidos en los artículos 75, 76 y 77 de la ley suprema, violación que necesariamente debe ocurrir en la

---

<sup>52</sup> Código Orgánico de la Función Judicial. Artículo 108, numeral 8. Registro Oficial Suplemento No. 544 de 09 de marzo de 2009.

<sup>53</sup> *Ibíd.*

sustanciación de una causa –administrativa o judicial- o al momento de resolver la misma.

### **2.2.2 Cómo afecta a la independencia judicial la tipificación del artículo 108, numeral 8, del COFJ.**

El análisis a la norma disciplinaria realizado en el apartado inmediato anterior permite entender que la fundamentación debida de los actos de autoridad pública resulta de gran importancia para garantizar la vigencia de los derechos de todo ciudadano; y por tanto, todo acto, procedimiento o resolución jurisdiccional o administrativa, debe ser la expresión de la ley.

La obligación que tiene toda autoridad pública de fundamentar sus actos permite al administrado atacar aquellos que fueron dictados con evidente error o que son producto de una actividad arbitraria por parte de la autoridad, porque violentarían derechos como el debido proceso y derecho a la defensa, consagrados en nuestra norma constitucional.

Ahora bien, conviene señalar que al abordar el tópico del régimen disciplinario judicial, existen principalmente dos posiciones marcadas que se destacan y que son contrapuestas entre sí. Para entrar en ello, es necesario advertir previamente que los jueces, en tanto funcionarios públicos, a los cuales se les ha confiado la autoridad para administrar justicia y ejecutar lo resuelto, tienen la obligación de rendir cuentas cuando sus actuaciones sobrepasen este mandato depositado por los ciudadanos. A partir de esta premisa ampliamente aceptada, se establece el derecho de los ciudadanos a exigir cuentas a los funcionarios judiciales por sus actuaciones, a través de variados modelos que matizan su control disciplinario y que cuentan con un diseño jurídico e institucional propio que buscan operativizar dicho control.

Lo que define el modelo no es la normativa, sino las características que tendrá el órgano de control de disciplina, pero principalmente su ubicación dentro de la estructura de la Función Judicial. En términos generales es ampliamente aceptado en las legislaciones de países de la familia romano-germánica y del *common law* un sistema de control disciplinario sobre el colectivo judicial. El problema se evidencia cuando en el sistema de control disciplinario sobre jueces y magistrados, se establece como ilícito aquellos actos relacionados con el ejercicio de su función jurisdiccional. Concretamente, en el tema que nos ocupa centrarnos -la fundamentación de las resoluciones- una parte

de la doctrina se ha inclinado por pensar que el ámbito de control disciplinario sobre esta actuación propia del juez<sup>54</sup> lejos de comportar una extralimitación a la autonomía e independencia judicial, regula los abusos de poder en las funciones propias del juez, procurando un adecuado y correcto ejercicio del derecho de la tutela efectiva consagrado a los ciudadanos cuando someten una controversia al poder de justicia.

Siguiendo esta línea de pensamiento el doctor Román Navarro sostiene que el régimen disciplinario tiene un alto contenido ético y moral, y por ello persigue un único fin, el moldear el comportamiento de los servidores a la luz de ciertos valores relevantes para la correcta prestación del servicio y para satisfacer los derechos de quienes demandan tales servicios. Por lo tanto su aplicación a jueces y magistrados no comporta una intromisión en su independiente actuar.<sup>55</sup>

Concordante con lo señalado, la jurista española Martínez Alarcón sostiene que el régimen disciplinario a jueces y magistrados, tiene un único objeto y es el asegurar la prestación eficiente de una función al servicio de los usuarios de justicia; y, por lo tanto, categóricamente rechaza cualquier finalidad orientada al simple mantenimiento del orden y disciplina de los funcionarios judiciales.<sup>56</sup>

En la misma línea se puede citar a Vega Ruiz quien ha venido sosteniendo que se puede extender la responsabilidad disciplinaria a los jueces sobre actos jurisdiccionales, tales como resoluciones manifiestamente desproporcionadas.

Al igual que en la doctrina, esta posición ha sido adoptado en la jurisprudencia comparada y como ejemplo podemos citar una de las sentencias de la Sala Disciplinaria

---

<sup>54</sup> Así, SIERRA CRISTOBAL, Rosario, manifiesta que el antecedente histórico del control de esta actividad se remonta al siglo XIX con la profunda reestructuración judicial que se llevó a cabo en Francia, sus causas fueron la gran desconfianza que tenían sobre estos funcionarios que estaban vinculados al anterior régimen y mostraban su oposición a cualquier innovación liberal. Para afinar el control del aparato judicial el poder legislativo por decreto atribuyó al juez la tarea de aplicar de forma mecánica la ley y cualquier desobediencia era controlada y sancionada. El poder ejecutivo por su lado, estableció la figura de los nombramientos, cambios y suspensiones para someter a los jueces a un control administrativo. Sobre esta discusión, *vid.* Rosario Sierra Cristóbal. “El control de la actividad jurisdiccional por el propio poder judicial”. *Revista Poder Judicial* No. 16, (2001), p. 417.

<sup>55</sup> Román Navarro Fallas. “El ejercicio profesional y la responsabilidad penal, civil, administrativa y ético disciplinaria derivada de su ejercicio”. *Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social* V.14/ N°1, (2006), p.34.

<sup>56</sup> María Luz Martínez Alarcón. *La Independencia Judicial*. Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Solana e Hijos. Madrid: 2004, p. 344.

del Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, que consideró viable efectuar un control disciplinario a la producción judicial de sentencias cuando:

[D]istorsione protuberantemente los principios de la sana crítica orientadores de la valoración probatoria, supone pruebas inexistentes en el expediente o desconoce groseramente las que obran en el plenario.<sup>57</sup>

Esta posición por tanto defiende la concepción de que el control disciplinario a jueces debe entenderse como una garantía de independencia de la propia Función Judicial, y en esa línea aquellas legislaciones que ostentan un régimen disciplinario judicial tienen su razón de ser que es salvaguardar la función en sí y la actuación de los jueces que se encuentra sometida al escrutinio público desde siempre.

En contraposición a lo anotado existe doctrina ampliamente aceptada, a la cual nos adherimos, que veta completamente el someter a un régimen disciplinario a jueces y magistrados por el contenido de sus decisiones judiciales en cuanto se refiere a su fundamentación, en virtud de que lesiona gravosamente el principio de independencia judicial y la autonomía de la que se hallan revestidos aquellos funcionarios judiciales a los que se les confía la administración de la justicia.

El doctor honoris causa por la Universidad Carlos III de Madrid, Alejandro Nieto García, es muy categórico al sostener que el núcleo esencial de las sentencias judiciales es la fundamentación, basada en la aplicación e interpretación de la norma; actividad revestida por la facultad jurisdiccional propia, única y exclusiva del juzgador, por lo tanto actúa con total independencia. En virtud de ello manifiesta que sus sentencias no pueden ser nunca reprochadas disciplinariamente, sino revocadas por un juez superior;<sup>58</sup> dejando a salvo para el régimen disciplinario el control únicamente en temas de celeridad del procedimiento o su comportamiento poco diligente en la sustanciación, y por supuesto las infracciones meramente profesionales.

Roberto Dromi es otro de los autores que defiende esta postura. Enseña que los actos jurisdiccionales gozan de inmunidad funcional y están sometidos únicamente a la Constitución y la ley. Sobre el tema sostiene que estos actos:

---

<sup>57</sup> Consejo Superior de la Judicatura de Colombia. Sala Disciplinaria. Sentencia No. 186-2000, de 19 de julio de 2000.

<sup>58</sup> Alejandro Nieto García. *El desgobierno judicial*. 2da. ed. Buenos Aires: Trotta, 2005, p.183.



No pueden ofender la dignidad de la justicia, por el contrario, la presumen, presuponen su legitimidad hasta tanto decaiga su vigencia por anulación o revocación. Las resoluciones formales del juez dictadas en ejercicio de sus atribuciones y motivaciones en un razonamiento lógico, autónomo y propio fundado el derecho a través de una interpretación coherente y razonable, conforman el obrar específico comprendido en la esfera o marco de inmunidad funcional.<sup>59</sup>

Resulta entonces inaceptable que un ente disciplinario ostente cualquier tipo de control frente a actos puramente jurisdiccionales, pues para ello la ley ha previsto mecanismos de impugnación, con esto se garantiza que las y los jueces estén sometidos a la ley y no al órgano de disciplina.

El Tribunal Supremo Español en varios de sus fallos sostiene que los jueces no pueden ser sujetos de un régimen disciplinario cuando sus sentencias contienen una baja calidad argumentativa, o se evidencia un escaso acierto en su fundamentación; ni tampoco por diferencias en la interpretación de normas procesales, dejando claramente instituido que el contenido de una resolución judicial no puede depurarse en la vía disciplinaria ya que cuenta con sus propias vías jurisdiccionales de impugnación.<sup>60</sup>

Como se pone en evidencia, la potestad disciplinaria a juezas y jueces puede ser una herramienta de gran utilidad para la organización y mejor servicio judicial, o como herramienta de sometimiento, rebasando los límites jurisdiccionales, constituyéndose en un gravísimo atentado contra la independencia judicial como sucedió en el siglo pasado<sup>61</sup> cuando el órgano administrativo resolvía disciplinariamente lo que solo es y debe ser jurisdiccionalmente controlable. El juez, ante tal inconstitucional intromisión puede sentirse coaccionado en determinados asuntos a emitir pronunciamientos fuera de la ley, apoyándose en motivaciones espurias, lo que es totalmente rechazable.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Roberto Dromi. *El Poder Judicial*. 4ta. ed. Buenos Aires: Trotta, 2000, p. 267.

<sup>60</sup> Javier Delgado Barrio. "Independencia Judicial y Titularidad de la Potestad Disciplinaria". (Sentencia del Tribunal Supremo de España, 14 de octubre de 1988) *Boletín de Información Ministerio de Justicia* No. 1691 (1993), p.110.

<sup>61</sup> Las facultades disciplinarias estaban confiadas al Ejecutivo, específicamente a los Ministerios de Justicia considerados como el ente de interferencia y predominio de ciertas posiciones de esta función del Estado. En la Europa de 1946 para eliminar esta injerencia del Ejecutivo se creó la institución del Consejo de la Magistratura, órgano encargado de velar por el Estatuto Judicial y la potestad disciplinaria de jueces y magistrados.

<sup>62</sup> Ernesto Pedraz Penalva. *Sobre la crisis de la justicia*. Madrid: Artes Gráficas, p. 152.

## CAPÍTULO III

### 3. La Función Judicial y el principio de independencia judicial

El artículo 167 de la Constitución de la República, ha delegado a los órganos jurisdiccionales que conforman la Función Judicial, la potestad exclusiva de administrar justicia. Así, la norma comentada señala:

Art. 167.- La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución.

Seguidamente, el artículo 168, numeral tercero de la *norma normarum* reconoce el principio de unidad jurisdiccional, prescribiendo así la potestad exclusiva de los jueces de administrar justicia:

Art. 168.- La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: /(...) 3. En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución.

De su parte, el Código Orgánico de la Función Judicial, en consonancia con la norma suprema, reconoce también el principio de independencia de la Función Judicial, que no es otra cosa que la manifestación del principio de separación de poderes en el Estado constitucional moderno.

Art. 8.- PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA.- Las juezas y jueces solo están sometidos en el ejercicio de la potestad jurisdiccional a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley. Al ejercerla, son independientes incluso frente a los demás órganos de la Función Judicial.

Ninguna Función, órgano o autoridad del Estado podrá interferir en el ejercicio de los deberes y atribuciones de la Función Judicial.

Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y/o penal, de acuerdo con la ley.

El artículo 10 *ibídem* habla también del principio de unidad jurisdiccional que se traduce en la exclusividad para administrar justicia ordinaria puesta en manos de los jueces, respecto del resto de las demás autoridades de las otras funciones del Estado,

norma que en su letra señala: “[...] ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria [...]”.<sup>63</sup>

Como se advierte, la Constitución, las leyes y las políticas de un país, construyen la estructura jurídica de un sistema de justicia independiente de los demás poderes del Estado; y, sus normas, aseguran la existencia real de jueces y tribunales imparciales e independientes, que garanticen el derecho a la tutela efectiva e imparcial de los intereses del justiciable.

No obstante, han existido espacios y mecanismos para debilitar este marco jurídico que precautela la no intromisión en la Función Judicial, los actos son y han sido varios, no solo en nuestro país sino en la región. Si hacemos un recuento breve -y al margen de casos muy específicos y significativos- el poder judicial se ha visto sometido a varios tipos de presiones, ya sea por el ejecutivo o legislativo, siendo lo más preocupante que lo comentado no solo que se ha advertido en regímenes dictatoriales sino en el contexto de democracias plenas y absolutas, sin que los consejos de magistraturas y judicaturas sean óbice en el embate.

Solo por mencionar algunos casos: el gobierno de Carlos Menem aumentó el número de Jueces de la Corte Suprema y nombró magistrados leales que dieron paso a buena parte de las medidas económicas tomadas en su gobierno. El gobierno de Fujimori destituyó a una parte de los magistrados de la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional como parte del autogolpe. En Venezuela, Chávez decidió que debían destituirse 400 jueces. En Ecuador, después de un violento debate legislativo, el Congreso Nacional emitió una resolución en la que cesaba a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, nombrando nuevos miembros de ese órgano.<sup>64</sup> Sin mencionar el control de la aprobación del presupuesto de la Función Judicial, el uso impropio del juicio político a altos magistrados de las Cortes Supremas, presiones y represiones en casos sensibles de los gobiernos.

---

<sup>63</sup> Código Orgánico de la Función Judicial. Artículo 38. Registro Oficial Suplemento No. 544 de 09 de marzo de 2009.

<sup>64</sup> Germán Burgos Silva. “¿Qué se entiende hoy por independencia judicial? Algunos Elementos Conceptuales”. *Independencia Judicial en América Latina ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo? Ídem* ed. Bogotá: ILSA, p. 8.

El reto al que se enfrenta la Función Judicial, luego de haber sido por más de un siglo el apéndice del ejecutivo, es la de emprender y sostener una reforma profunda y seria a favor de una verdadera institucionalización e independencia, tanto interna como externa, así como el desafío máximo de los jueces independientes es, no solamente interpretar fielmente el derecho, sino aplicarlo de forma imparcial al hecho. Esta independencia recordemos, debe ser paralela a la responsabilidad, pues el ser independiente es ser responsable, y responde a las decisiones adoptadas. Por esta razón, el tema de responsabilidad en la administración de justicia, no es fácil de abordar, pero tampoco imposible, razón por la cual estoy analizando temas tan complejos como lo es el régimen disciplinario judicial, a la luz de un sistema de justicia independiente de injerencias externas.

### **3.1 Actos jurisdiccionales en la ley y la doctrina**

Como se ha estudiado en capítulos anteriores del este trabajo, tanto la Constitución de la República<sup>65</sup> como el Código Orgánico de la Función Judicial<sup>66</sup>, determina que la Función Judicial se encuentra compuesta por varios órganos, entre ellos, el jurisdiccional. A su vez, quienes integran éste último, de acuerdo a lo enunciado por el artículo 123 del Código en comento, gozan de plena independencia externa e interna, pues, como no puede ser de otra manera, se encuentran sometidos exclusivamente al imperio de la ley.

Consecuencia de ello, es acertado sostener, que las actuaciones jurisdiccionales de este órgano solo pueden ser revisadas a través de los mecanismos de impugnación que la Constitución y la ley han previsto para el efecto, sin que exista, como es lo lógico, injerencia o presión de otro órgano interno que compone la Función Judicial.

Resulta muy decidor lo que se declara en el artículo 123 del Código Orgánico de la Función Judicial, respecto de la independencia de quienes integran los órganos jurisdiccionales, con relación a sus actuaciones jurisdiccionales; así, la norma determina lo siguiente: “[I]as providencias judiciales dictadas dentro de los juicios, cualquiera sea

---

<sup>65</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 177. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Art. 177.- La Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos. La ley determinará su estructura, funciones, atribuciones, competencias y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia.

<sup>66</sup> *Id.*, Artículo 2.

su naturaleza, sólo pueden ser revisadas a través de los mecanismos de impugnación ordinarios y extraordinarios, establecidos en la ley.”, pues de otra forma vulneraría gravemente el principio constitucional de independencia consagrado en el numeral primero, del artículo 168 de la carta fundamental. Más adelante, el artículo 124 *ibídem* nos refiere a la facultad de supervisión de la actuación jurisdiccional, que ha sido delegada al juez superior que conoce una causa en mérito de un recurso.

A fin de seguir profundizando en la garantía de independencia judicial, bajo el enfoque que persigue el presente trabajo investigativo, corresponde referirse a qué se refiere cuando la ley habla de actos o actuaciones jurisdiccionales. Así, a la hora de buscar una definición, la ley no precisa de manera concreta y clara sino que existen varias disposiciones difuminadas en nuestra legislación que se refieren a ella. Así por ejemplo, de la lectura que se dé al artículo 123 del COFJ se advierte que las actuaciones jurisdiccionales son aquellos actos que los jueces emiten en la tramitación y resolución de las causas.

De su parte, el flamante Código Orgánico General de Procesos, en su artículo 118, deja entrever una definición muy superficial al referirse a aquellas actuaciones realizadas por el juzgador en las dependencias judiciales. La anterior norma adjetiva civil, en su artículo 303, proponía que un acto judicial era aquel que se practica por orden del juez en el tiempo que éste concede o la ley.

Resulta más clara y concluyente apearse a la doctrina para intentar definir el acto jurisdiccional. Así, debemos partir por diferenciar los actos de los órganos jurisdiccionales de los actos de las partes procesales que han sometido una controversia al órgano jurisdiccional.

Los primeros a los que debemos centra nuestro estudio, a su vez, ha de diferenciarse entre los actos del juez o tribunal, actos del secretario y actos del resto del personal que conforma el órgano jurisdiccional. Entonces, son los actos del juez o tribunal los que producen efectos jurídicos en el proceso, recibiendo el nombre genérico de actuaciones jurisdiccionales (llámese providencias, autos o sentencias).<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Oscar Monje Balmaseda y Jorge Blanco López. *El Proceso Civil. Parte General*. 2da. Edición. Madrid: Dickinson, 2007, p. 141.

Carlos de Silva, sostiene por su parte, que debe diferenciarse entre actos procesales y actos jurisdiccionales. Los actos procesales no necesariamente serán producidos por los órganos jurisdiccionales, sino también por las partes o terceros; en tanto que, los actos jurisdiccionales, son únicamente emitidos por los órganos jurisdiccionales, por lo tanto los actos procesales comprenden a los jurisdiccionales.<sup>68</sup>

El mismo autor hace una diferenciación interesante entre acto jurisdiccional y actuación procesal, distinguiéndolos con las siguientes definiciones:

[Por acto jurisdiccional] aquel que algo resuelve a fin de iniciar, continuar, regularizar o concluir el proceso y, por la segunda, la actividad desplegada por algún funcionario del propio órgano jurisdiccional que simplemente tiende al cumplimiento de lo ordenado en una resolución, como puede ser el caso de la notificación practicada por un actuario. [...] Es preciso que el fundamento del acto jurisdiccional no tenga otro fundamento que el propio ordenamiento jurídico, que no derive de un poder sino de la ley, que no está presidido por más interés que asegurar la observancia de ésta, que sea fruto de criterios y procedimientos reglados. La legitimación de los actos jurisdiccionales requiere que sean dictados por jueces independientes, esto es, por órganos del ordenamiento jurídico cuya función sea precisamente la de garantizar su cumplimiento y no la de perseguir otros intereses.<sup>69</sup>

### **3.2 Actos jurisdiccionales exentos de control disciplinario**

El texto del propio COFJ trae en una de sus disposiciones, la imposibilidad de que se inicie un expediente disciplinario cuando, de la denuncia o queja, se desprende que el fondo de la impugnación corresponde a la actividad jurisdiccional propia del juez.

Así, el artículo 115 de la norma referida, señala:

Art. 115.- DENEGACION DE TRAMITE.- No se admitirá a trámite la queja o denuncia si los hechos materia de ella no constituyeren infracción disciplinaria, o si hubiese prescrito la acción.

Asimismo, no se admitirá a trámite la queja o la denuncia si en ella se impugnare criterios de interpretación de normas jurídicas, valoración de pruebas y otros elementos netamente jurisdiccionales. En estos casos la queja o denuncia se enviará a la Unidad de Recursos Humanos del Consejo de la Judicatura para efectos de la evaluación de desempeño.<sup>70</sup>

En esa línea, el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, guarda armonía con la supracitada disposición, regulando la

<sup>68</sup> Carlos de Silva Nava. *La Jurisprudencia*. 1era Edición. México: Themis, 2010, p. 157.

<sup>69</sup> Carlos de Silva Nava. *La Jurisprudencia*. *Óp. cit.* p. 159.

<sup>70</sup> Código Orgánico de la Función Judicial. Artículo 115. Registro Oficial Suplemento No. 544 de 09 de marzo de 2009.

naturaleza de la acción disciplinaria, dejando claro que se trata de un proceso en sede administrativa y completamente ajeno a cualquier acción jurisdiccional. Es por ello que en el examen de admisibilidad que deberá hacer el instructor del procesos, en primera instancia, frente a una denuncia o queja, a de observar estrictamente lo que determina el artículo 31 del reglamento en cuestión; esto es, ser presentada dentro de los plazos legalmente establecidos a fin de que la administración al momento de ejercer la acción disciplinaria, ésta no se encuentre prescrita, conforme lo establece el artículo 106 del COFJ.

Además, el examen deberá observar los requisitos de forma que trae el artículo 113 *ibídem*, y, por último, que no se impugnen actos netamente jurisdiccionales, remitiéndose, para el efecto, al artículo 115 citado líneas arriba.

Queda claro entonces que la propia norma excluye del control disciplinario judicial a aquellos actos jurisdiccionales estudiados en el apartado anterior, ya que es lógico pensar que estos actos se encuentran sometidos a la Constitución y la ley, y decaerá su vigencia o legitimidad, hasta que otro acto jurisdiccional los anule o revoque.

Por tanto, no puede aceptarse en la esfera jurídica y en el marco de la inmunidad del juez, que un ente administrativo disciplinario ostente control frente a actos propios e inherentes a las atribuciones del juzgador, pues la ley insiste en mecanismos de impugnación para asegurar que los jueces estén sometidos a la ley, y no al órgano de disciplina.

### **3.3 Límites del Régimen Disciplinario a Jueces**

La independencia judicial no excluye la responsabilidad disciplinaria, pero sí impone límites a su ejercicio. El presente trabajo insiste categóricamente en que el diseño de un sistema de control disciplinario, no representa una amenaza a la garantía de independencia de la función judicial, tal como lo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pero esto cambiaría si la potestad sancionatoria que ostenta la administración, excede los límites a los que se encuentra sujeto.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> CIDH. “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas”. OEA/Ser.L/V/II (2013), p. 86.

Tal como analizamos en este apartado, debe imponerse un límite a la administración al momento de examinar el acierto sustancial de las actuaciones jurisdiccionales y, sobre todo, confiar en el sistema de recursos; en último caso, en el régimen legal de responsabilidad civil.<sup>72</sup>

A nuestro juicio, es preciso que las actuaciones de valoración de la prueba, motivación de sentencias e interpretación y aplicación del derecho, permanezcan ajenas al ámbito de la inspección de la responsabilidad judicial disciplinaria, típica en los sistemas de enfoque burocrático, pues ello, como hemos venido insistiendo a lo largo de este trabajo, constituye una intromisión a la independencia judicial por parte del órgano administrativo.

Como ha sido estudiado, el control disciplinario, conceptualmente, es una garantía para el justiciable en contra de la arbitrariedad judicial, al tiempo que su funcionamiento debe operar con el mayor respeto a los derechos del juez a ser disciplinado<sup>73</sup>. No obstante, en los hechos, los mecanismos e instancias de control sobre estos operadores de justicia, atraen la atención de quienes detentan el poder, con el propósito de manipular el sistema para servir a sus intereses en la esfera judicial.<sup>74</sup>

### **3.3.1 Infracciones incompatibles a los principios de autonomía en independencia judicial**

A partir de la consulta popular efectuada en mayo de 2011, con la cual se reformó la Constitución de la República de 2008, se reorganizó la conformación del órgano de

---

<sup>72</sup> María Luz Martínez Alarcón. *La independencia judicial*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, p. 346.

<sup>73</sup> La Comisión Interamericana considera que teniendo en cuenta los riesgos que implica la libre remoción de las y los operadores de justicia, así como la naturaleza sancionatoria de los procesos disciplinarios, los actos dirigidos a sancionarlos por motivos atribuibles a su conducta, deben observar el principio de legalidad y las garantías del debido proceso. La anterior conclusión es coincidente con los instrumentos de derecho internacional relevantes sobre la materia. A ese respecto tanto las Directrices de la ONU sobre la Función de los Fiscales como la Comisión de Venecia han previsto que los regímenes disciplinarios para fiscales deben revestir garantías, tales como el principio de legalidad, una audiencia previa la revisión de la decisión de sanción. Asimismo, por su parte, los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados de la ONU aplicables a defensoras y defensores públicos, establecen en los procesos disciplinarios garantías tales como el “derecho a una audiencia justa” ante un “organismo independiente” previamente establecido que actúe de manera imparcial y el derecho a una revisión independiente, entre otras garantías.

<sup>74</sup> Luis Pásara. *Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*. Washington, Bogotá, Lima: Fundación para el Debido Proceso; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad; Instituto de Defensa Legal, p. 91.



gobierno del Consejo de la Judicatura, cuyos miembros representan otros órganos del poder público. Así, el Consejo de Transición, se compuso por tres instancias políticas: Ejecutivo -designado directamente por el Presidente de la República-, Legislativo y la Función de Transparencia y Control Social.

Posteriormente se integró un consejo permanente, cuyos miembros son elegidos mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, Función Ejecutiva, Asamblea Nacional, Fiscal General del Estado y Defensor Público. Partimos entonces con una magistratura poco independiente e imparcial por su composición, lo menos que puede generar es ruido y malestar en los jueces a la hora de aplicar el poder sancionatorio.

A juicio del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en su informe sobre “La Independencia de los Magistrados y Abogados”, expresa que “si el órgano está compuesto principalmente por representantes políticos, siempre existirá el riesgo de que pueda convertirse en una entidad meramente formal o en una dependencia jurídica de referendo, a cuya sombra el Gobierno ejerza indirectamente su influencia.”<sup>75</sup>

Respecto a esto último, las dos infracciones más frecuentes para el procesamiento y sanción a jueces, corresponde a la falta de fundamentación de la decisión judicial, contenida como falta grave en el numeral 8, del artículo 108 del COFJ y la segunda, el error inexcusable, tipificada como falta gravísima sancionada con destitución, en el numeral 7, del artículo 109 del mismo Código. Sobre la primera ya se ha dejado anotado un análisis bastante extenso, apoyado en varias teorías doctrinarias que sustentan una transgresión a los principios de autonomía e independencia de la función judicial.

Sobre la segunda infracción que corresponde al error inexcusable, diremos que ha sido una de las causales invocadas por el Consejo de Transición para destituir a 88 de 136 jueces, en los casos presentados entre enero a noviembre de 2013, y, en el 2014, se

---

<sup>75</sup> Naciones Unidas. Asamblea General. “Informe del Relator Especial para la Independencia de Magistrados y Abogados.” A/HRC/11/41 (2009), p. 10.

efectuaron 132 desvinculaciones de 244 casos sustanciados según los datos manejados por la Human Rights Watch, datos confirmados por el actual consejo.<sup>76</sup>

La comunicación dirigida por esta veeduría internacional al presidente del Consejo de la Judicatura, muestra gran preocupación al verse afectado el principio de independencia interna y externa de este órgano administrativo en el proceso de reforma judicial, en especial la destitución de jueces a través de procesos disciplinarios que comportan una evidente intromisión a la actuación inherente del juzgador, como es el caso del error inexcusable. Un extracto de la carta comunica tal preocupación, en los siguientes términos:

Los veedores internacionales invitados por el gobierno indicaron que la regulación del error inexcusable “puede enmascarar acciones disciplinarias que suponen auténticas revisiones jurisdiccionales” y que las medidas preventivas de suspensión de jueces “a veces se convierten en actos estrictamente discrecionales, sobre todo cuando provienen de la revisión administrativa de una decisión jurisdiccional y... se podría esconder lo que realmente es un criterio de interpretación de una norma dentro de la libertad de interpretación que compete a todo juez”. Los veedores instaron a sancionar una ley que regule los procedimientos disciplinarios y defina claramente las faltas para evitar que se suspenda o sancione a jueces simplemente por el legítimo ejercicio de sus funciones.<sup>77</sup>

La comunicación se torna más inquietante cuando se menciona un memorando emitido por la Unidad de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura, que data de julio de 2012, en el cual se previene a los jueces del país sobre la imposibilidad de pronunciarse erróneamente en sus sentencias en contra de los intereses del gobierno, so pena de ser sancionados disciplinariamente. El citado memorando solicita a los directores provinciales del consejo que “haga[n] conocer estas conclusiones a los jueces para que “tomen los correctivos que consideren necesarios” y de esta manera “evit[en] la aplicación de sanciones administrativas” en el futuro.”<sup>78</sup>

Así las cosas, conviene preguntarse: ¿qué se debe entender por error inexcusable? Infracción que se ha tornado tan discutida y reprochada por los jueces del país por ser una de las causales de sanción frecuentemente utilizadas a la hora de reprochar la actuación de estos servidores públicos en sus funciones jurisdiccionales.

---

<sup>76</sup>Human Rights Watch. *Carta sobre independencia judicial en Ecuador*. <https://www.hrw.org/es/news/2014/01/29/carta-sobre-independencia-judicial-en-ecuador> (acceso 10/09/2016)

<sup>77</sup> *Ibíd.*

<sup>78</sup> *Ibíd.*

En sus resoluciones sancionatorias, el Consejo de la Judicatura de Transición ha puesto de manifiesto conceptualizaciones acerca del error inexcusable. Dicha corporación sostuvo que esta infracción se configura al momento que “el juez contradice una norma o disposición legal expresa”. En otras resoluciones disciplinarias se refuerza el argumento, señalando que “[...] el juzgador conociéndola o teniendo la obligación jurídica de conócela [se refiere a la norma], actúa de forma abiertamente contraria, sin motivar satisfactoriamente dicho desacato”.<sup>79</sup>

El profesor peruano Luis Pasará, destacado por trabajos investigativos en torno al sistema de justicia en Perú, Argentina, Ecuador, Guatemala y México, publicó un revelador informe sobre la reforma de la justicia ecuatoriana, en el que abordó el aspecto disciplinario de los jueces, examinando los criterios empleados por la autoridad sancionatoria. De las resoluciones muestreadas y analizadas, se evidencia que “[...] los casos de procesamiento y destitución correspondieron abrumadoramente al error inexcusable, que eventualmente aparecía acompañado por la falta de fundamentación.”<sup>80</sup> donde se muestran definiciones vacilantes e imprecisas sobre estas infracciones. Se cita, por ejemplo, conceptualizaciones utilizadas en la resolución mediante la cual se destituyó a dos jueces de la Corte Nacional de Justicia, en diciembre de 2013, aplicando el error inexcusable que lo define como el error:

[N]o susceptible de interpretaciones jurídicas aceptables, como podría ser el del operador de justicia que se separe de toda interpretación admisible, de acuerdo con las reglas de la lógica y de la argumentación jurídica.<sup>81</sup>

Más adelante, sustenta el criterio en cita, con la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso: *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*, que reconoce al error inexcusable como:

[U]n concepto jurídico indeterminado o indefinido, por lo cual se requiere en cada asunto particular ponderar la actitud de un juez normal y de acuerdo a ello y a las características propias de la cultura jurídica del país, establecer el carácter de inexcusable de actuación del funcionario judicial.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Luis Pasará. *Independencia judicial... Óp. cit.*, p. 47.

<sup>80</sup> *Ibíd.*

<sup>81</sup> *Id.*, p. 48

<sup>82</sup> *Ibíd.*

Como contrapunto al criterio utilizado por el Consejo de la Judicatura, debe tenerse muy en cuenta el informe presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>83</sup> aprobado por el pleno de tal comisión, en diciembre del 2013. El documento mencionado señala que las infracciones con las cuales se pretende disciplinar a los operadores de justicia, deben estar redactadas con total precisión, sin que induzcan a un error tanto al funcionario que debe observar dicha conducta, como a la autoridad administrativa que debe aplicarla.

Uno de los principales problemas que la Comisión ha observado, se detalla en la siguiente cita:

[L]as causales de remoción establecidas a nivel constitucional pueden estar fijadas en términos más o menos generales y abstractos, dada la naturaleza de las disposiciones constitucionales. Sin embargo, dichas causales, cuando se transforman en un régimen sancionatorio, deben ser receptadas por la legislación a través de fórmulas claras y precisas que acoten claramente las conductas prohibidas. [...] Esto resulta indispensable para que los jueces puedan orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto. Los regímenes sancionatorios vagos y amplios otorgan a los funcionarios encargados de llevar adelante los procesos de enjuiciamiento de magistrados y jueces una inaceptable discrecionalidad que resulta incompatible con los estándares de la Convención Americana. En este sentido, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados ha sostenido que la ley debe establecer una guía detallada de las infracciones de los jueces que puedan dar lugar a medidas disciplinarias, incluyendo la gravedad de la infracción que determina el tipo de medida disciplinaria a ser aplicada en el caso concreto.<sup>84</sup>

En la misma línea de análisis, se encuentra el criterio que sostiene la Relatoría Especial del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, sobre la independencia de jueces, magistrados y abogados, al observar el derecho de inmovilidad de los jueces y sobre la imposición de infracciones disciplinarias que son sancionadas con destitución. La relatoría sostiene que “la ley debe precisar de manera detallada las infracciones que pueden dar lugar a la imposición de medidas disciplinarias contra los jueces, incluida la

---

<sup>83</sup> Sobre el documento mencionado, entre otros aspectos, delimita las garantías mínimas que los Estados parte deben respetar en los procesos disciplinarios para no fracturar la garantía de independencia de los jueces e insiste en la importancia de contar con un órgano autónomo de la administración y gobierno de las entidades de justicia, *vid.*, CIDH. “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas”. OEA/Ser.L/V/II (2013).

<sup>84</sup> *Ibíd.*, p 93.

gravedad de la infracción y el tipo de medida disciplinaria que se aplicará en el caso de que se trate.”<sup>85</sup>

Siguiendo el Estatuto Universal del Juez<sup>86</sup>, norma que se orienta al aseguramiento de la independencia de los jueces y la imparcialidad de la justicia, además de contener estándares de conducta ética y preceptos relativos a su nombramiento e inmovilidad, contiene disposiciones relativas a medidas disciplinarias aplicables al juez, invocando una vez más la necesidad de un órgano independiente de los demás poderes públicos, cuya gestión administrativa se deberá fundamentar “sobre la puesta en práctica de criterios objetivos” que no podrán adoptarse más que por motivos “inicialmente previstos en la ley”<sup>87</sup>.

Tanto el error inexcusable como la indebida fundamentación, como causales de sanción a jueces, resultan infracciones incompatibles frente al principio de independencia del sistema de justicia, pues debería ser una instancia superior la que determine si el juez *a quo* transgredió tales prerrogativas en su actuación, conforme lo recomienda la ONU y la CIDH en sus informes ya invocados, los mismos que en ese orden se citan a continuación:

De conformidad con los Principios básicos, los jueces sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones.<sup>88</sup>

Y con mucha más claridad y acierto, la CIDH sostiene:

Asimismo, además de la vaguedad o ambigüedad, la Comisión encuentra que en algunos marcos disciplinarios de los Estados existen causales que restringen indebidamente los derechos de las y los operadores de justicia [...] La CIDH reitera que está prohibido por el derecho internacional establecer como causal disciplinaria actuaciones relacionadas con el juicio o criterio jurídico que desarrollen las y los operadores de justicia en alguna de resolución. La Comisión destaca que es fundamental tener claridad en que, por un lado se encuentran los recursos de apelación, casación, revisión, avocación o similares, cuyo fin es controlar la

---

<sup>85</sup> Naciones Unidas. Asamblea General... *Óp. cit.*, p. 18.

<sup>86</sup> Unión Internacional de Magistrados. Estatuto Universal del Juez. [www.iaj-uim.org/ESP/07.html](http://www.iaj-uim.org/ESP/07.html) (acceso: 07/09/2016).

<sup>87</sup> *Id.*, Art. 11.

<sup>88</sup> *Ibíd.* Sobre los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, *vid.* UNHCHR. [www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/h\\_comp50\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/h_comp50_sp.htm) (acceso: 15/09/2016).

corrección de las decisiones del juez inferior; y por otro, el control disciplinario, que tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño del juez como funcionario público. La distinción entre estos dos procedimientos es esencial para garantizar la independencia, de tal manera que el desacuerdo del superior con una interpretación no puede, en forma alguna, transformarse en causa para promover sanciones disciplinarias.<sup>89</sup>

Queda de manifiesto que la tipificación de estas conductas como infracciones disciplinarias, transgreden abiertamente la garantía de independencia de la actividad judicial. Hemos visto que no obstante lo ordenado en el artículo 125 del COFJ, se sigue aperturado procedimientos disciplinarios y destituyendo a jueces por supuestas causales de error inexcusable e indebida fundamentación en las sentencias, cuya actividad es de naturaleza netamente jurisdiccional y por lo tanto revisable y subsanable legítimamente por un tribunal de alzada. Esto revela inequívocamente la interferencia de intereses políticos en la justicia y la actuación que deja en entredicho de un consejo complaciente al poder de turno.

Lamentablemente, la doctrina jurisprudencial ecuatoriana es bastante limitada en torno a la temática planteada. Una de las pocas jurisprudencias que en parte aborda lo planteado líneas más arriba, es la sentencia pronunciada por la Corte Constitucional de Transición Nro. 002-11-SDC-CC de 15 de diciembre de 2011, en virtud de la demanda por dirimencia de competencias planteada el 22 de abril de 2010, por el doctor José Vicente Troya, entonces Presidente de la Corte Nacional de Justicia, en contra del Consejo de la Judicatura.

La petición concreta a la que se contrae la demanda es que el Consejo de la Judicatura se abstenga de conocer y resolver sumarios disciplinarios en contra de jueces nacionales, y que se declare dicha competencia al Pleno de la Corte Nacional de Justicia, fundamentando su solicitud en el principio de independencia interna y externa de la Función Judicial.

Conjuntamente, solicitó como medida cautelar, que dicho órgano se inhiba de conocer todos los sumarios e investigaciones administrativas incoados en contra de los jueces nacionales, argumentando categóricamente que “no era admisible que se pueda juzgar y revisar sus actuaciones que son de potestad jurisdiccional y exclusiva

---

<sup>89</sup> CIDH. Garantías para la independencia... *Óp. cit.*, p. 93.

competencia”<sup>90</sup>, lo opuesto sería vulneren derechos de los jueces nacionales e impedir que se emiten, con absoluta libertad e independencia, sus resoluciones.

En base a un análisis poco prolijo y no muy reflexivo, la Corte Constitucional invocando simplemente la interrogante cuarta<sup>91</sup> del referendo constitucional de 07 de mayo de 2011, apoyó su decisión argumentando que “la materia objeto de la presente acción de dirimencia de competencias, ya fue resuelto por el pueblo ecuatoriano a través del mecanismo de democracia directa”<sup>92</sup>, resolviendo a favor de Consejo de la Judicatura. Nada se dice sobre la independencia de los jueces, eludiendo un análisis necesario sobre las correcciones disciplinarias a jueces frente a actuaciones relacionadas con su criterio u juicio jurídico.

En la región, la doctrina jurisprudencial Colombiana se destaca por haber desarrollado conceptos claros y consistentes en torno al límite del régimen disciplinario judicial. Los argumentos planteados por la Corte Constitucional Colombiana no ofrecen ninguna duda al establecer que la sujeción de los funcionarios judiciales a un código disciplinario no alcanza al contenido de las sentencias que dicten dentro del ejercicio de sus funciones como ejercicio de su independencia y autonomía.

Esta corporación en varias de sus decisiones ha mostrado una postura contundente, resaltando la invulnerabilidad de las actuaciones judiciales frente a un reproche de carácter disciplinario y que se ha mantenido invariable. Se inicia con la sentencia C-417 de 1993 cuyo magistrado ponente el doctor José Gregorio Hernández Galindo, elaboró un trascendental análisis, resumido en las siguientes líneas:

La responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados no puede abarcar el campo funcional, esto es el que atañe a la autonomía en la interpretación y aplicación

---

<sup>90</sup>Corte Constitucional para el período de Transición. *Sentencia de Dirimencia de Competencia de Conflictos 002-11-SDC-CC*, 15 de diciembre de 2011. Registro Oficial Suplemento 656 de 08 de Marzo del 2011.

<sup>91</sup> La pregunta Nro. 4 y su anexo establecía claramente la consulta al pueblo sobre la posibilidad de que se conforme un Consejo de la Judicatura de la Transición que ejerza todas las competencias y facultades atribuidas al Consejo de la Judicatura por la Constitución de la República, así como por el Código Orgánico de la Función Judicial por un período de 18 meses. La finalidad de dicho Consejo Transitorio y el ejercicio de dichas competencias, todo ello conforme al texto de la pregunta aprobada por el electorado, es la reestructuración de la Función Judicial. Dentro de dichas facultades previstas en la Constitución y Código Orgánico de la Función Judicial se encuentran aquellas de índole disciplinarias, *vid.* Corte Constitucional para el período de Transición. *Sentencia de Dirimencia de Competencia de Conflictos 002-11-SDC-CC*.

<sup>92</sup> *Ibíd.*

del derecho según sus competencias. Por consiguiente, el hecho de proferir una sentencia judicial en cumplimiento de la función de administrar justicia no da lugar a acusación ni a proceso disciplinario alguno. Si se comprueba la comisión de un delito al ejercer tales atribuciones, la competente para imponer la sanción es la justicia penal en los términos constitucionales y no la autoridad disciplinaria.

Años más tarde, el doctor Marco Gerardo Monroy Cabra, en calidad de magistrado ponente, mediante sentencia Nro. T-056 de 2004, consideró también la bien entendida autonomía judicial que no puede ser cuestionada en vía administrativa. En esa oportunidad la Corte con total claridad compuso el siguiente análisis:

La valoración de las pruebas no le compete al juez disciplinario sino al juez de la causa quien, como director del proceso, es el llamado a fijar la utilidad, pertinencia y procedencia del material probatorio, a través de criterios objetivos y razonables, de manera que pueda formar su convencimiento y sustentar la decisión final, utilizando las reglas de la sana crítica. Así, cuando el juez disciplinario realiza apreciaciones subjetivas sobre la valoración de las pruebas, vulnera la autonomía de los jueces y fiscales.

Como corolario de las citas anteriores, me permito invocar la sentencia Nro. T-238 de 2011, con la cual la Corte Constitucional Colombiana hace una interesante reflexión utilizando los criterios mencionados por la CIDH líneas arriba, con relación a los recursos que franquea la ley para correcciones de una sentencia:

Ahora bien, es importante anotar también que incluso la revocación en segunda instancia de una decisión judicial válidamente adoptada, lo que necesariamente haría suponer que hubo error por parte del funcionario que la hubiere adoptado, al menos bajo el criterio igualmente válido de su superior funcional, no implica la comisión de una falta disciplinaria por parte del *a quo*, siempre que la decisión así reconsiderada tenga suficiente y razonable fundamento en la autonomía judicial de dicho funcionario. En estos casos, la existencia de los recursos ordinarios, así como la de los extraordinarios en los casos en que ellos proceden, es el remedio adecuado previsto por el derecho para la corrección de las situaciones que en criterio del superior resulten desacertadas, lo que constituye una adicional garantía de la recta aplicación del derecho, sin que por este solo hecho quepa deducir consecuencias disciplinarias, dado que, se insiste, el funcionario autor de la providencia revocada se encuentra amparado por la autonomía e independencia que la Constitución le reconocen.

Lo expresado constituyen un gran precedente para sostener que, por regla general, no es posible procesar ni sancionar disciplinariamente a los jueces que en ejercicio de su autonomía funcional, interpreten las normas jurídicas y adoptan decisiones con base en tales interpretaciones. Siendo ello así, se entiende que todas aquellas decisiones en las que, so pretexto de ejercer la función disciplinaria, se cuestionen los criterios a partir de los cuales los jueces dictan sus providencias o el contenido de éstas, viola el derecho al



debido proceso de los funcionarios judiciales y constituye una extralimitación en el ejercicio de la mentada potestad disciplinaria.

Con enérgica voz y contundente postura, las líneas de este trabajo están orientadas a llamar a la responsabilidad de quienes detentan el poder legislativo, ellos, por el camino de la reflexión y la justicia, deben optar por enmendar una norma que franquea una abierta y peligrosa violación a la independencia de los jueces y su autonomía judicial y así, prescindir de conceptos como indebida fundamentación o error inexcusable como conductas sujetas a sanción disciplinaria.

A los jueces, un llamado a no ceder a cualquier tipo de presión exógena por temor a perder un cargo. Ellos son los primeros que deben defender una autentica independencia de la Función Judicial a ponerse del lado del justiciable y de la justicia; no del poder de turno.

Que no suceda lo que sentencia el profesor Oscar Cairo Roldán, que cuando los jueces renuncian a su deber de defender el derecho de las personas y deciden servir al poder público, han perdido su calidad para ser jueces, pues el poder judicial que entre la defensa de los derechos y el apoyo incondicional al poder, eligió a éste último, en este caso, eligió vivir en la impostura y la vergüenza.

## CONCLUSIONES

Al término del presente trabajo, se hace necesario hacer varias reflexiones a manera de conclusiones, que permitan al lector un recuento conclusivo de un tema que poco se ha escrito en el Ecuador. Declara el autor, que ha resultado una limitante, la falta de investigación sobre el régimen disciplinario judicial, especialmente, en lo que respecta al tipo disciplinario contenido en el artículo 108.8 del COFJ. Empero, el escaso material bibliográfico sobre este último tópico y el hermetismo en torno a la información y documentación por parte del Consejo de la Judicatura, no detuvo la marcha del desarrollo, de lo que hoy se pone a consideración del lector. Este texto no pretende agotar el tema, por el contrario, que este sea un aporte a la academia y un incentivo a realizar otros trabajos investigativos de mayor calidad.

(i) Diremos entonces que dentro de las potestades Estatales se encuentra la potestad sancionadora, que se configura como la más fuerte en orden de auto tutelar los derechos de la administración.

(ii) La potestad administrativa sancionadora, al igual que la potestad penal de los jueces y tribunales, forman parte de un genérico y único *ius puniendi* del Estado. Por lo tanto, Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador, son claras manifestaciones del poder punitivo que tiene del Estado para mantener la cohesión social, el orden público y el cumplimiento de sus fines.

(iii) La potestad sancionadora de la administración recae en el campo Derecho Administrativo Sancionador, cuya naturaleza es pública. Es un derecho autónomo, eminentemente preventivo, que regula las relaciones entre el Estado y los administrados, procurando que sus conductas no lesionen el derecho de los demás administrados ni del interés general.

(iv) Que el Derecho Disciplinario, como una de las vertientes del Derecho Administrativo Sancionador, es el conjunto de normas que regulan el régimen sancionatorio de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. En el Ecuador no puede predicarse la autonomía de este derecho pues se nutre de los principios que le informan al Derecho Penal.

(v) La potestad de sancionar disciplinariamente a funcionarios públicos no es exclusiva de la Administración Pública Central, ya que la Función Judicial Ecuatoriana ejerce un régimen disciplinario judicial exclusivo y especial para los operadores de justicia, en virtud de la delicada función a la que están encomendados. Pero si es de exclusiva competencia, por parte del Consejo de la Judicatura, ejercer la potestad disciplinaria de sus funcionarios ante infracciones cometidas en el ejercicio de sus facultades.

(vi) Uno de los retos impuestos a partir del nuevo marco constitucional (2008) era la justificación jurídica y real de un órgano administrativo de la Función Judicial que logre constituirse en un instrumento para la realización de una justicia independiente y transparente puesta al servicio de la ciudadanía. Para ello, resultó necesario articular un nuevo Código que aterrice aquellos principios constitucionales que debían informar al poder judicial, dándole con ello funcionalidad a su nueva estructura orgánica, pero a la vez imponiendo un nuevo reto para el sector justicia y sus operadores. Se delimitaron así cuestiones innovadora, entre ellas, un régimen disciplinario judicial.

(vii) En el catálogo de infracciones que trae el COFJ a partir del artículo 107, la tipificación como infracción administrativa contenida en el artículo 108, numeral octavo, comporta una extralimitación a la potestad de disciplinar a funcionarios judiciales, y más aún de jueces, ya que la fundamentación, debida o indebidamente construida en una sentencia, es una actuación desarrollada en el campo estrictamente jurisdiccional, en el cual el juez ejerce ampliamente sus facultades; máxime cuando el propio COFJ, en su artículo 115, con absoluta claridad previene la negativa de dar trámite a una queja o denuncia, cuando ella verse sobre elementos netamente jurisdiccionales. Por tanto, no puede aceptarse en la esfera jurídica y en el marco de la inmunidad del juez, que un ente administrativo disciplinario ostente control frente a actos propios e inherentes a las atribuciones del juzgador, pues la ley insiste en mecanismos de impugnación para asegurar que los jueces estén sometidos a la ley, y no al órgano de disciplina.

(viii) A nuestro juicio, es preciso que las actuaciones de valoración de la prueba, motivación de sentencias e interpretación y aplicación del derecho, permanezcan ajenas al ámbito de la inspección de la responsabilidad judicial disciplinaria, típica en los sistemas de enfoque burocrático, pues ello, como hemos venido insistiendo a lo largo de

este trabajo, constituye una intromisión a la independencia judicial por parte del órgano administrativo.

Por fin, con claridad y responsabilidad debe quedar anotado que el régimen disciplinario a juezas y jueces puede ser una herramienta de gran utilidad para la organización y mejor servicio judicial, pero utilizado como herramienta de sometimiento, rebasando los límites jurisdiccionales, constituye un gravísimo atentado contra la independencia judicial como sucedió en el siglo pasado, cuando el órgano administrativo resolvía disciplinariamente lo que sólo es, y, debe ser, jurisdiccionalmente controlable.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE UBIDIA, Santiago, (Ed.), “Reforma judicial y administración de justicia en el Ecuador de 2008: *La transformación de la Justicia*”, Quito, 2008.
- BACIGALUPO, Enrique, “Derecho Penal Parte General”, 2da. ed. Buenos Aires: Hammurabi, 1999.
- BLANQUER, David. “Derecho administrativo” Valencia, ES: Tirant lo Blanch, 2010.
- BURGOS SILVA, Germán, “¿Qué se entiende hoy por independencia judicial? Algunos Elementos Conceptuales”, *Independencia Judicial en América Latina ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?*, Ed. Bogotá ILSA, 2001.
- DE AHUMADA, Francisco Javier, “Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo Económico”, Madrid: Ed. Madrid, 2001.
- DE LA RÚA, Fernando, “El Recurso de Casación en el Derecho Positivo Argentino”, Víctor P. de Zavalía, Editor, Buenos Aires, 1968.
- DE LA RÚA, Fernando, “Teoría General del Proceso”, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1991.
- DE SILVA NAVA, Carlos, “La Jurisprudencia”, 1era Edición, México: Themis, 2010.
- DROMI, Roberto, “El Poder Judicial”, 4ta. Ed., Buenos Aires: Tratta, 2000.
- GARCÍA ALOS, Luis, “Ética del Juez y Garantías Procesales”, Manual de Formación Continuada del Consejo General del Poder Judicial, I. ed., 2005.
- GOMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo, “El Derecho Disciplinario Judicial, Autonomía e Independencia”, Módulo de aprendizaje auto dirigido, Plan de Formación de la Rama Judicial, Consejo Superior de la Magistratura de Colombia, 2009.
- GONZÁLEZ BOLAÑOS, Jimmy, “Derecho Disciplinario Policial”, 1era ed. Costa Rica: EUNED, 2006.

- JALVO, Belén Marina, “El Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos”, Ed. Lex Nova S.A., España, 2006.
- MARTÍNEZ ALARCÓN, María Luz, “La independencia judicial”, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Solana e hijos, Madrid, año 2004.
- MONJE BALMASEDA, Oscar y BLANCO LÓPEZ, Jorge, “El Proceso Civil. Parte General”, 2da. Edición, Madrid: Dickinson, 2007.
- NIETO GARCIA, Alejandro, “Derecho Administrativo Sancionador”, quinta edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2011.
- NIETO GARCIA, Alejandro, “El desgobierno judicial”, segunda edición, Ed. Trotta, Buenos Aires, Argentina, año 2005.
- PÁSARA, Luis, “Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana”. Washington, Bogotá, Lima: Fundación para el Debido Proceso; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad; Instituto de Defensa Legal.
- PEDRAZ PENALVA, Ernesto, “Sobre la crisis de la justicia”. Madrid: Artes Gráficas, 2009.
- PRINCIPIOS BASICOS DE LAS NACIONES UNIDAS RELATIVOS A LA INDEPENDENCIA JUDICIAL DE LA JUDICATURA, adoptados por el séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento de la delincuencia en Milán, Agosto de 1985.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Gustavo Humberto, “Derecho Administrativo Disciplinario”, Ed. Librería del Profesional, 1985.
- ROXIN, Claus, “Derecho penal parte general fundamentos. La estructura de la teoría del delito”, 2da. Ed. Tomo I Madrid: Civitas, 1997.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, “El ius puniendi su eficacia y los derechos fundamentales en el mundo contemporáneo, en, Uso Legítimo de la Fuerza”, obra colectiva del Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2008.

ZAVALA EGAS, Jorge, “Derecho Constitucional, Neoconstitucionalismo y Argumentación Jurídica”, Quito: Edilex S. A., 2010.

### **ARTÍCULO DE REVISTA**

DELGADO BARRIO, Javier, “Independencia Judicial y Titularidad de la Potestad Disciplinaria”, (Sentencia del Tribunal Supremo de España, 14 de octubre de 1988) Boletín de Información número 1691, Ministerio de Justicia, Madrid, 1993.

Naciones Unidas. Asamblea General. “Informe del Relator Especial para la Independencia de Magistrados y Abogados.” A/HRC/11/41 2009.

NAVARRO FALLAS, Román, “El ejercicio profesional y la responsabilidad penal, civil, administrativa y ético disciplinaria derivada de su ejercicio”. Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social V.14/ N°1, 2006.

PÉREZ BARRIO, Agustín, “La nueva configuración de la potestad disciplinaria de la administración, sus límites constitucionales”, Revista Vasca de la Administración Pública No.13, 1985.

SERRA CRISTOBAL, Rosario, “El control de la actividad Jurisdiccional por el propio poder judicial”, en Revista Poder Judicial, Tercera Época, N.61, Consejo General del Poder Judicial, Primer trimestre, 2001.

VARAS IBÁÑEZ, Santiago, “Derecho administrativo iberoamericano”, N° 9. INAP

### **BIBLIOGRAFÍA ELECTRÓNICA**

BÁEZ SILVA, Carlos, “Las decisiones judiciales: entre la motivación y la argumentación”, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2997/3.pdf> (acceso: 22/11/2015).

Human Rights Watch. Carta sobre independencia judicial en Ecuador. <https://www.hrw.org/es/news/2014/01/29/carta-sobre-independencia-judicial-en-ecuador> (acceso 10/09/2016).

RAMIREZ TORRADO, María, “Poder Sancionador de la Administración de acuerdo a la lectura de la Corta Constitucional Colombiana”, [https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/anuario/an\\_2009\\_14.pdf](https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/anuario/an_2009_14.pdf) (acceso: 11/10/2015).

Unión Internacional de Magistrados. Estatuto Universal del Juez. [www.iaj-uim.org/ESP/07.html](http://www.iaj-uim.org/ESP/07.html) (acceso: 07/09/2016).

UNHCHR. [www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/h\\_comp50\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/h_comp50_sp.htm) (acceso: 15/09/2016).

## **LEGISLACIÓN ECUATORIANA**

CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL, Publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 544 de 09 de marzo de 2009.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, publicada en el Registro Oficial número 449 de 20 de octubre de 2008.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 4, numeral 9. Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, expedida por el Pleno del Consejo de la Judicatura, mediante Resolución No. 016-2011. Registro Oficial Suplemento No. 455 de 10 de marzo de 2015.

## **JURISPRUDENCIA ECUATORIANA**

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 128-14-SEP-CC, 10 de septiembre de 2014. Registro Oficial Suplemento 487 de 12 de Diciembre del 2008.

Corte Constitucional para el período de Transición. Sentencia de Dirimencia de Competencia de Conflictos 002-11-SDC-CC, 15 de diciembre de 2011. Registro Oficial Suplemento 656 de 08 de Marzo del 2011.

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 164-12-SEP-CC, de 19 de abril del 2012. Registro Oficial Suplemento 756 de 30 de Julio del 2012.



Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 227-12-SEP-CC, 21 de junio de 2012.  
Registro Oficial Suplemento 777 de 29 de agosto del 2012.

Corte Constitucional para el período de Transición. Sentencia Nro. 220-12-SEP-CC.  
Registro Oficial Suplemento 797 de 26 de septiembre de 2012.

### **JURISPRUDENCIA EXTRANJERA**

Consejo Superior de la Judicatura de Colombia. Sala Disciplinaria. Sentencia No. 186-2000, de 19 de julio de 2000.

Corte Constitucional Colombiana. Sentencias Nos. C-769 de 1998; C-708 de 1999; T-056 de 2004, C-028 de 2006; C-242 de 2010; T-238 de 2011.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia de 02 de febrero de 2001.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas”. OEA/Ser.L/V/II, 2013.

Suprema Corte de Justicia de México. Tribunales Colegiados del Circuito. Causa No. C.532 C. Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1816.

Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Corte de Apelaciones. Causa No. KP01-R-2013-000246 de 16 de octubre de 2013.

### **TESIS DE GRADO**

HERNÁNDEZ AYALA, Wilfrido, “El Régimen Disciplinario de los Jueces en el Salvador”, Tesis de Maestría Universidad de El Salvador, San Salvador, 2013.