

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

Maestría en Derecho Constitucional

**La infracción disciplinaria de retardo judicial injustificado en el  
Código Orgánico de la Función Judicial**

**Un análisis de su aplicación en las resoluciones emitidas por el Consejo de la  
Judicatura durante el período de 2015 a 2017 en la provincia de Imbabura**

María Ofelia Quiroz Pasquel

Tutora: Eddy María de la Guerra Zúñiga

Quito, 2020





## **Cláusula de Cesión de Derechos de Publicación**

Yo, María Ofelia Quiroz Pasquel, autora de la tesis de maestría intitulada: La infracción disciplinaria de retardo judicial injustificado en el Código Orgánico de la Función Judicial: Un análisis de su aplicación en las Resoluciones emitidas por el Consejo de la Judicatura durante el período de 2015 a 2017 en la provincia de Imbabura, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir unos de los requisitos previos para la obtención del título de Master en Derecho Constitucional, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local e internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda la responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

29 de junio de 2020

Firma: \_\_\_\_\_



## Resumen

Mediante esta investigación se visibiliza que el Consejo de la Judicatura ha vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica en cuanto a la aplicación e interpretación de la normativa jurídica relativa al régimen disciplinario prevista en el Código Orgánico de la Función Judicial, en relación a la calificación del retardo judicial injustificado en la prestación del servicio al que está obligado el servidor judicial.

Al respecto, la infracción disciplinaria de retardo judicial se encuentra tipificada en dicho cuerpo legal solamente como retardo leve, por lo que, no existe el retardo judicial grave o gravísimo; en tal sentido, cuando la autoridad administrativa sancionadora, a su juicio, considera que el retardo es grave adecúa la conducta del servidor judicial a la infracción disciplinaria de vulneración del principio de celeridad, y, cuando dicho retardo es considerado gravísimo a la manifiesta negligencia.

En tal sentido, se llega a evidenciar que la autoridad administrativa se encuentra revestida de una amplia libertad para calificar el retardo judicial injustificado a través de un tipo penal administrativo en blanco como es la manifiesta negligencia, sin el establecimiento del tiempo que constituye uno u otro tipo de retardo y sin las causales para su justificación, en contraposición a las garantías, derechos y principios que integran la seguridad jurídica.

De ahí que, durante el desarrollo de los capítulos que comprende la presente tesis, mediante un estudio doctrinario y normativo, se traen a colación aquellos elementos indispensables que comprende el contenido esencial del derecho a la seguridad jurídica en su dimensión formal y material; se describe el régimen disciplinario aplicado por el Consejo de la Judicatura en el marco de su facultad tanto discrecional como sancionatoria; para luego abordarse los límites jurídicos a las que están sujetas; finalmente se analiza un grupo de resoluciones emitidas por el Consejo de la Judicatura durante el periodo 2015 a 2017 para la provincia de Imbabura.

Palabras claves: seguridad jurídica, leyes en blanco, retardo judicial injustificado, discrecionalidad, límites jurídicos, Administración Pública, principios jurídicos.



A mi pequeño hijo Juan Diego,  
por mi ausencia que para él implicó  
el desarrollo de esta tesis.



## **Agradecimientos**

Un especial agradecimiento a quienes han sido mis docentes en los diferentes módulos cursados durante la Maestría en Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Quito, quienes con sus amplios conocimientos han contribuido a mi crecimiento humano y profesional. Así como también, a mi familia por su apoyo incondicional durante todo este proceso.



## Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo primero La seguridad jurídica.....	15
1.- La seguridad jurídica como principio.....	15
2.- La seguridad jurídica como derecho.....	19
2.1 - El contenido esencial del derecho a la seguridad jurídica .....	22
3.- La Administración Pública .....	28
3.1.- Potestades regladas y discrecionales de la Administración .....	33
3.2.- Potestad sancionadora de la Administración .....	36
Capítulo segundo El régimen sancionador del Consejo de la Judicatura en el marco de límites jurídicos .....	41
1.- El régimen disciplinario del Consejo de la Judicatura .....	42
1.1 Sanciones disciplinarias.....	43
1.2 Leyes sancionadoras en blanco .....	48
2- Límites jurídicos para la determinación del retardo judicial injustificado .....	50
2.1 Límites formales.....	51
2.2.- Límites materiales .....	61
Capítulo tercero Análisis de resoluciones emitidas por el Consejo de la Judicatura .....	75
1 Resoluciones emitidas por el Consejo de la Judicatura desde el año 2015 hasta el año 2017 respecto al retardo judicial injustificado. ....	75
2.- Resoluciones sobre la calificación del retardo judicial injustificado generado hasta que se dirima un punto de Derecho, dentro de los expedientes MOT-1019-SNCD-2015-CVH (87-2014) y MOT-0029-SNCD-2016-JLM (0088-2014).....	77
3.- Resoluciones sobre la calificación del retardo judicial injustificado con base en un tipo penal administrativo en blanco y en una infracción disciplinaria inexistente, dentro de los expedientes MOT-0207-SNCD-2015-AS (040-2014) y MOT-0260-SNCD-2016-NB (022-2015) .....	82
4.- Resoluciones sobre la calificación del retardo judicial injustificado sin la previsión legal del tiempo que constituye uno u otro tipo de retardo, dentro de los expedientes MOT-0651-SNCD-2016-DMA (206-2015), MOT-0261-SNCD-2017-NB (2016-0219), MOT-0647-SNCD-2016-LR (0030-2016), MOT-1184-SNCD-2016-PM (2016-0123), MOT-1185-SNCD-2016-NB (2016-0133) .....	85

Conclusiones.....	95
Bibliografía.....	97
Anexos.....	103

## Introducción

En nuestra Constitución se ha previsto que el Estado ecuatoriano, entre otros aspectos, será responsable por retardo injustificado; es así que, a fin de hacer operativo este mandato, a través de la normativa infraconstitucional, que en este caso es el Código Orgánico de la Función Judicial, se ha establecido el régimen disciplinario del Consejo de la Judicatura, a fin de sancionar, entre otras infracciones, el retardo judicial; no obstante, la falta de precisión de la normativa jurídica aplicable genera que la autoridad administrativa sancionadora, en uso de sus facultades discrecionales, en sus resoluciones no aplique los mismos criterios en casos con similares circunstancias; en consecuencia, si bien parte el problema nace de las disposiciones legales, la verdadera problemática se centra en la inobservancia del contenido esencial del derecho a la seguridad jurídica en su dimensión material y de límites jurídicos a las facultades discrecionales como son para el presente caso los principios generales del Derecho Administrativo.

En tal virtud, si bien el retardo judicial debe ser sancionado debido a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que ocasiona para los usuarios del servicio de justicia, su calificación en ciertos casos genera también vulneración de derechos de los servidores judiciales inmersos en un procedimiento administrativo; por lo que, no es dable que la Administración Pública incurra en los mismos errores que pretende sancionar.

En este marco de ideas, tomando en consideración que la seguridad jurídica también goza de reconocimiento constitucional como un derecho de protección, y que, por lo tanto, debe ser observado por el poder público en todas sus actuaciones, y que, los principios jurídicos son fuente del Derecho en el contexto del pluralismo jurídico que caracteriza al Estado constitucional de derechos y justicia, este trabajo académico que se desarrolla en tres capítulos pretende visibilizar que este derecho constitucional ha sido vulnerado a través de las resoluciones emitidas por el Consejo de la Judicatura, así como, se han inobservado mentados principios jurídicos.

Es así que, en el primer capítulo, a través de un estudio doctrinario, se realiza una aproximación a la seguridad jurídica como un principio y como un derecho; acto seguido, se

desarrollan aquellos elementos necesarios que configuran su contenido esencial, tanto en su dimensión formal, como su dimensión material en el marco del principio de juridicidad; para luego abordar a la Administración Pública, en el ejercicio de su facultad discrecional y sancionadora.

Posteriormente, en el segundo capítulo, mediante un análisis doctrinario y normativo, se describe al régimen disciplinario que aplica el Consejo de la Judicatura, a fin de sancionar el retardo judicial injustificado; para el efecto, se acotan los presupuestos de las sanciones disciplinarias y de las leyes sancionadoras en blanco con las cuales se sanciona dicho retardo; más adelante, a raíz de esta indeterminación, se traen a colación los límites jurídicos que deben ser observados por las autoridades administrativas, tanto formales que implican la observancia de las competencias como del procedimiento, como materiales que abarcan los principios jurídicos.

En el tercer capítulo se realiza el análisis de un grupo de resoluciones emitidas por el Consejo de la Judicatura, durante el período 2015 a 2017 para la provincia de Imbabura, dentro de expedientes disciplinarios instaurados en contra de servidores judiciales por haber incurrido en retardo judicial injustificado, con el fin de exteriorizar que las inconsistencias incurridas en las mismas conllevan a la vulneración de derechos de los sujetos pasivos del procedimiento administrativo y de principios jurídicos, que a su vez forman parte del derecho a la seguridad jurídica.

De lo expuesto, se puede acotar que esta Investigación tiene importancia académica y social, por cuanto, nuestro modelo de Estado ha sido categorizado como constitucional de derechos y justicia, entre lo principal; por consiguiente, el derecho a la seguridad jurídica se constituye como un límite y vínculo para las actuaciones del poder público, a más del contenido axiológico que debe reflejar la norma o la interpretación de la misma. Es así que, si bien el retardo judicial injustificado debe ser sancionado por contrariar los principios de la Función Judicial, y los principios del sistema procesal, dicha facultad sancionatoria de la Administración debe ejercerse en el marco del contenido esencial de la seguridad jurídica, de facultades discrecionales previstas en la norma y con la observancia de límites jurídicos.

## **Capítulo primero**

### **La seguridad jurídica**

En este primer capítulo se pretende analizar el contenido esencial del derecho a la seguridad jurídica en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia, a fin de establecer aquella parte absolutamente necesaria e imprescindible del mismo, de tal manera que, los intereses de los justiciables sean efectivamente tutelados por parte de la Administración Pública; en virtud de lo cual, es fundamental abordar a la seguridad jurídica primero como un principio transversal en el ordenamiento jurídico y luego como un derecho, tanto en su dimensión objetiva como subjetiva; y, frente a las facultades discrecionales, regladas y sancionadoras de la Administración; a fin de obtener un parámetro orientador en la interpretación del Derecho para su aplicación en los casos concretos; para el efecto, es menester realizar un estudio doctrinario, que permita ir perfilando los elementos intrínsecos e intangibles de este principio - derecho.

#### **1.- La seguridad jurídica como principio**

La seguridad jurídica dentro de nuestro ordenamiento jurídico constituye un principio y un derecho. Como principio la seguridad jurídica<sup>1</sup> es parte de los principios generales del Derecho, los cuales en nuestro contexto constitucional, como se ha indicado en párrafos ut supra, son fuente del Derecho, y, por lo tanto, del Derecho Administrativo. En este contexto,

---

<sup>1</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial 31, Suplemento, 7 de julio de 2017, art. 22: “Principios de seguridad jurídica y confianza legítima. Las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad. La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado. La aplicación del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar, de forma motivada, la política o el criterio que emplearán en el futuro. Los derechos de las personas no se afectarán por errores u omisiones de los servidores públicos en los procedimientos administrativos, salvo que el error u omisión haya sido inducido por culpa grave o dolo de la persona interesada.” Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, Registro Oficial 544, Suplemento, 9 de marzo de 2009, art. 25: “PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA.- Las juezas y jueces tienen la obligación de velar por la constante, uniforme y fiel aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado y las leyes y demás normas jurídicas.” En el caso del COA se desprende que la seguridad jurídica es un principio de una institución del Derecho Administrativo; mientras que, en caso del COFJ constituye un principio general.

el principio de la seguridad jurídica es una norma general, orientadora que se proyecta hacia los distintos actos del poder público, y, por consiguiente, es transversal en nuestro ordenamiento jurídico, cuyas manifestaciones se presentan en la certeza o previsibilidad, inmutabilidad, intangibilidad, en el orden, razonabilidad de las normas jurídicas, entre lo principal, sin pretender por su puesto agotar la variedad de situaciones que pueden provenir de este principio, por lo que, a continuación se hacen referencia a algunas de dichas manifestaciones, posiblemente a la mayoría, pero no a todas.

En primer lugar, es menester recalcar que, según Mónica Madariaga, el sistema positivo es una unidad; no obstante, está formado por preceptos de diversa especialidad, los cuales han sido agrupados en dos grandes ramas del Derecho: Derecho Público y Derecho Privado; en este sentido, a decir de la tratadista, son las normas del Derecho Público, y dentro de este, particularmente las normas del Derecho Administrativo las que en mayor grado deben asegurar la realización del principio de seguridad jurídica en el desarrollo de las relaciones sociales, pues dentro del quehacer público son numerosos los mecanismos institucionales que proveen dicha seguridad, a fin de superar el denominado Estado Policía.<sup>2</sup>

De ahí que, esta tratadista en su obra se refiere al principio de la seguridad jurídica administrativa, la cual, prosigue, se plasma en tres manifestaciones: certeza, inmutabilidad e intangibilidad. En relación con la *certeza*, la tratadista sostiene que es la previsión objetiva de ciertas conductas públicamente señaladas mediante normas de cumplimiento obligatorio, que produce una situación de conocimiento y confianza tanto en la autoridad como en el ciudadano. En cambio, la *inmutabilidad* es la estabilidad, permanencia y vigencia de las normas válidamente emitidas, y, consecuentemente la invariabilidad de las situaciones jurídicas creadas o consolidadas a su amparo; por lo que, el status adquirido por los ciudadanos no puede ser modificado por la Administración, excepto, cuando el propio sistema jurídico ha previsto un procedimiento para realizar enmiendas en observancia, además, de normas superiores. Y, por *intangibilidad* la tratadista sostiene que este concepto alude a la imposibilidad jurídica de modificación o revocación por no existir facultades expresas para ello por no permitirlo el propio ordenamiento positivo.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Mónica Madariaga, *Seguridad Jurídica y Administración Pública en el Siglo XXI*, 2.<sup>a</sup> ed. (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1993), 19.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, 80-2.

Por su parte, Pedro Sagüés pone énfasis en el concepto de la *previsibilidad* del Derecho; de tal manera que, por seguridad jurídica se entenderá “tanto la aptitud para predecir los acontecimientos jurídicos y de darle a éstos un curso estable, como de controlar y neutralizar los riesgos que el sistema jurídico debe afrontar.”<sup>4</sup> Para el efecto, este tratadista contextualiza a dicha previsibilidad en tres estadios: el quién, el cómo y el qué del comportamiento de los sujetos jurídicos.

Para el efecto, a fin de alcanzar esta previsibilidad César García Noboa sostiene que deben coexistir tres aspectos: “es preciso que existan normas positivas y que existan con carácter previo a la producción de los hechos que ellas mismas regulan. Y que esta existencia previa a los hechos regulados sea conocida por los destinatarios de las normas y eventuales realizadores de los presupuestos de hecho previstos en la norma.”<sup>5</sup> Como se observa, son escenarios propios de los Estados liberales, en los cuales la seguridad jurídica nace con el fin de que los particulares ejerciten sus libertades individuales.

Análogamente, Miguel Carbonell sostiene que la seguridad jurídica se manifiesta en la sujeción de los poderes públicos al Derecho; por lo que, la misma consiste, a decir de este tratadista, en una serie de mandatos de carácter formal respecto a la actuación del Estado y de sus órganos, mediante la división de poderes y una serie de reglas de juego, a fin de garantizar la libertad de las personas que habitan en el propio Estado.<sup>6</sup> Al respecto, esta concepción de seguridad jurídica, al igual que las anteriores, están vinculadas al respeto de las libertades clásicas propias del Estado de Derecho.

No obstante, Pedro Sagüés sostiene que posteriormente se alcanza un *nivel más avanzado de la seguridad jurídica*, que es más exigente, en el cual, a más de un mecanismo predictivo, es menester que, el contenido de las decisiones de los operadores esté dotado de una dosis de *razonabilidad*.<sup>7</sup> Esto es, no solamente es indispensable la sujeción del poder público a normas jurídicas previamente establecidas, sino que sus decisiones sean *razonables, legítimas o justas*.

---

<sup>4</sup> Néstor Pedro Sagüés, “Jurisdicción constitucional y seguridad jurídica”, *Pensamiento Constitucional* 4, n.º 4 (1997): 218, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3303/3145>

<sup>5</sup> César García Novoa, “La codificación en Derecho Tributario: perspectivas actuales”, en *Del Derecho de la Hacienda Pública al Derecho Tributario* (Bogotá: Temis S.A., 2011), 4: 819.

<sup>6</sup> Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, 6.ª ed. (Ciudad de México: Porrúa, 2014), 586,

<sup>7</sup> Sagüés, *Pensamiento Constitucional*, 218-9.

Ahora bien, se debe indicar que no en todas las sociedades se ha alcanzado un tercer nivel de seguridad jurídica, en otras ni siquiera un segundo nivel, en algunas de ellas en cambio se han producido retrocesos, todo lo cual dependerá del régimen de gobierno imperante en un momento determinado; e inclusive dentro de un mismo ordenamiento jurídico existirán áreas en las que en mayor o menor medida se observe el principio de seguridad jurídica.

En cambio, Edher Castro Ortega vincula la seguridad jurídica al concepto de *orden*, pero en dos divisiones: *la certeza del orden y la confianza en el orden*. La primera se expresa “cuando las personas destinatarias de las normas jurídicas tienen conocimiento acerca del contenido de éstas, por lo cual, están en la posibilidad de orientar su actuar de acuerdo con el sentido de tales normas.”<sup>8</sup> En cambio, la segunda división se presenta como un avance ya que no es suficiente con conocer el contenido de las normas jurídicas, “sino que además es necesario confiar en ellas, es decir, creer en que los derechos serán ejercitados y las obligaciones cumplidas, lo cual nos lleva a un punto que toca a otro plano del estudio de las normas jurídicas: su *eficacia*.”<sup>9</sup>

Respecto a ello, lo interesante de esta definición es que la seguridad jurídica no solamente se encuentra vinculada al conocimiento certero del texto de las normas jurídicas, sino también que las mismas, a más de informar lo prohibido y permitido en el ordenamiento jurídico, deben ser efectivamente cumplidas por parte de quien tiene la obligación jurídica para hacerlo; por lo que, de nada serviría que las garantías y derechos del debido proceso se encuentren previamente establecidas en el texto constitucional, si las mismas no son observadas por las autoridades respectivas.

De lo expuesto, la seguridad jurídica sería entendida en la actualidad como un principio jurídico, desarrollado en mayor medida por el Derecho Administrativo, mediante el cual los ciudadanos pueden exigir a la Administración no solamente que sus actos sean previsibles en cuanto a las normas jurídicas en las que sustenta sus disposiciones, la competencia del órgano que las emite, el procedimiento, y su contenido para conocer certeramente lo que se dispone, sino que, es necesario, por un lado, que las situaciones jurídicas creadas se mantengan en el tiempo, y, de no existir disposición jurídica en contrario,

---

<sup>8</sup> Edher Castro Ortega, “La justicia, el orden social y la seguridad jurídica”, *Methodos*, n.º 4 (2018): 70, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/revista-methodos/article/view/34867/31792>

<sup>9</sup> *Ibíd.*

sean intangibles; además que los derechos y garantías sean efectivamente cumplidos, y que, las decisiones de autoridades se enmarquen en parámetros de legalidad, propio del Estado de Derecho, pero actualmente, a más de ello, en parámetros de razonabilidad, lo que, caracteriza al Estado constitucional de derechos y justicia en lo principal.

## 2.- La seguridad jurídica como derecho

En un segundo plano, nuestro ordenamiento jurídico reconoce a la seguridad jurídica también como un derecho; al respecto, nuestra Constitución en su artículo 82 dispone: “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”<sup>10</sup> Derecho que ha sido enmarcado en distintas categorías por diferentes tratadistas dependiendo del plano en el que se sitúe el análisis jurídico.

En este sentido, en primer lugar es menester indicar que, los derechos reconocidos al individuo, a decir de tratadistas como Robert Alexy, se han catalogado con una pluralidad de denominaciones en las distintas épocas y espacios desde el comienzo del constitucionalismo. Por ejemplo, en el Derecho Anglosajón se habla de libertades y derechos básicos; en el Derecho Francés, de libertades públicas; y, en el sistema germano, de derechos públicos subjetivos y derechos fundamentales;<sup>11</sup> o de derechos subjetivos. Sobre todo, en la actualidad tenemos la terminología de derechos humanos y derechos constitucionales; es así que, el derecho a la seguridad jurídica no escapa de ello, asumiendo todos estos términos.

Por lo que, es menester realizar una diferenciación entre estos conceptos, a fin de ubicar el plano en el que se sitúa el discurso jurídico cuando se habla de los derechos de las personas, en el caso puntual del derecho a la seguridad jurídica: como justificación previa, en el ámbito internacional o interno de un Estado, si es posible su agrupación o jerarquización; en particular cuando se emplean las expresiones de derechos humanos, fundamentales y constitucionales.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 82.

<sup>11</sup> Robert Alexy, *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*, trad. Carlos Bernal Pulido, (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003), 13.

<sup>12</sup> Luis Castillo Córdova, *Los derechos constitucionales. Elementos para una teoría general*, 3ª ed. (Lima: Palestra, 2007), 82.

En esta línea de ideas, para Luis Córdova Castillo, la expresión “derechos públicos subjetivos” es una expresión histórica, mediante la cual se pretendía hacer alusión a aquellos derechos que se encuentran circunscritos a las relaciones que existe entre Estado y el ciudadano, quien tiene derechos de autonomía positivados en la Constitución, que resguardan la esfera individual de la persona, por lo cual, el Estado no tiene poder de injerencia alguna.<sup>13</sup>

De igual manera, para este tratadista la expresión “libertades públicas” hace referencia a la faceta de autonomía del ser humano, esto es, se tratan de derechos que suponen la creación por el Derecho de un ámbito exento para la libre acción de la voluntad.<sup>14</sup> En el caso del derecho a la seguridad jurídica, su objetivo también es impedir una intervención arbitraria en las relaciones jurídicas entre ciudadanos y Estado, por lo que, asume también estas denominaciones; inclusive en nuestra Constitución se encuentra dentro de la categoría de los derechos de protección.

Por su parte, Liborio Hierro utiliza la terminología de derechos subjetivos, los cuales a decir de este tratadista son posiciones normativas, mediante las cuales un sujeto tiene libertad protegida para actuar, y, de esta forma, beneficiarse de una conducta ajena, por lo que, a la par de dichas posiciones se encuentran los deberes correlativos o situaciones negativas que se traducen en la obligación de abstenerse de interferir la libertad ajena o de satisfacer la pretensión del otro; en este sentido, los derechos subjetivos son una inmunidad frente a la potestad de los otros o una potestad para ordenar la conducta del otro.<sup>15</sup>

En este contexto, la seguridad jurídica no sólo queda en una expectativa o posibilidad de certeza, estabilidad o intangibilidad del ordenamiento jurídico, sino también en una verdadera facultad, potestad, pretensión que tienen los sujetos jurídicos para exigir el cumplimiento por parte de un particular o del Estado, toda vez que, paralelamente el mismo ordenamiento jurídico ha reconocido los deberes que asumen los órganos públicos a fin de satisfacer y viabilizar esa necesidad de seguridad jurídica, por lo tanto, asume la categoría de derecho subjetivo, que si bien no existe una vía procesal específica, se lo realiza mediante otros mecanismos legales.

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*, 70.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, 71-2.

<sup>15</sup> Liborio Hierro, “¿Qué Derechos tenemos?”, en *El núcleo duro de los derechos humanos*, ed. Antonio Marzal (Navarra: J.M. Bosch, 2001), 21-2.

Así también, se habla de derechos humanos y de derechos fundamentales, de manera general, en palabras de Luis Córdova Castillo, como primer criterio diferenciador, la expresión “derechos humanos” sería una expresión reservada para los derechos reconocidos al ser humano en las pactos y declaraciones internacionales sobre derechos; mientras que, la expresión de “derechos fundamentales” estaría reservada para aludir a los derechos del ser humano que han sido recogidos en el ordenamiento jurídico interno especialmente en la Constitución.<sup>16</sup>

Cabe recalcar que, para Liborio del Hierro el derecho a la seguridad jurídica inclusive es parte del núcleo duro de los derechos humanos junto con otros derechos. En este punto, este tratadista indica que existen derechos que tienen una especial jerarquía o una especial resistencia, de tal modo que, ante situaciones de conflicto unos derechos prevalecerán sobre otros considerados más débiles, por consiguiente, los más resistentes serán los más valiosos y en consecuencia constituirán el núcleo duro de los derechos humanos, mientras que, los más débiles constituirán la periferia.<sup>17</sup>

Más adelante, sostiene que, sin tratar de reducir a un número exacto, estos derechos humanos básicos son la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica, como derechos subjetivos en sentido propio, pero al mismo tiempo cada uno de ellos con un contenido propio, esto es, con un núcleo duro.<sup>18</sup>

Como última terminología, se encuentran los derechos constitucionales, que hacen referencia a las facultades de las personas recogidas y garantizadas en la norma constitucional; por consiguiente, para este tratadista esta expresión no genera mayores conflictos teóricos; al respecto, la seguridad jurídica es también un derecho constitucional en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, el problema surge cuando por una decisión del poder constituyente no todos los derechos constitucionales son derechos fundamentales, de tal suerte que, se crea una división entre derechos constitucionales fundamentales y los constitucionales no fundamentales.<sup>19</sup>

Al respecto, realizado una interpretación sistemática, y, tomando en cuenta que el derecho a la seguridad jurídica se encuentra catalogado como un *derecho de protección*, en

---

<sup>16</sup> Castillo, *Los derechos constitucionales. Elementos para una teoría general*, 73.

<sup>17</sup> Liborio Hierro, *El núcleo duro de los derechos humanos*, 19.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, 27.

<sup>19</sup> *Ibíd.*, 80-1.

la sección octava del capítulo tercero del título II de nuestra Constitución, deviene entonces su trascendencia para evitar la injerencia arbitraria de los poderes públicos en la autonomía individual de las personas; por lo que, la seguridad jurídica también es un derecho fundamental.

Por lo dicho, el derecho a la seguridad jurídica asume distintas denominaciones: de libertad pública, derecho subjetivo, derecho público subjetivo, toda vez que, su función es proteger la esfera de autonomía del individuo, de tal manera que, el Estado asume a la par el deber de no realizar una intervención arbitraria en la misma, esto es, sin competencia, sin un procedimiento previamente establecido, y sin la respectiva motivación de sus actos; así también, asume la denominación de derecho humano y derecho fundamental debido a que, por una parte, forma parte del *ius cogens*, es decir, es un valor del cual existe consenso internacional respecto a su especial protección en situaciones de conflicto, y, por otra parte, dicho valor internacional se encuentra positivado expresamente en nuestra Constitución, de tal manera que, a su vez asume también la denominación de derecho constitucional; en virtud de lo cual, con estos presupuestos se evidencia la vital importancia que reviste la seguridad jurídica en el proyecto de vida del ser humano en las relaciones jurídicas con la Administración Pública; a tal punto que, su reconocimiento permite a su vez el cumplimiento de otros principios y el ejercicio de otros derechos, muchos de los cuales llegan a formar parte de su contenido; de tal suerte que, la seguridad jurídica llega a ser concebida como el núcleo duro de los derechos humanos, pero con su propio núcleo.

## 2.1 - El contenido esencial del derecho a la seguridad jurídica

Consecuentemente, partiendo de la teoría del contenido esencial de los derechos, en este caso de una teoría mixta entre la absoluta y la relativa,<sup>20</sup> ahora es menester, hacer referencia a

---

<sup>20</sup> Luis Prieto Sanchís, *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales* (Madrid: Trotta, 2003), 232-3. Este tratadista indica que la **teoría absoluta** sostiene que el contenido esencial es una parte del derecho fundamental que se caracteriza por ser definitoria o identificadora del significado que un derecho tiene en nuestra cultura jurídica, y cuyo sacrificio lo desnaturalizaría; esa parte indisponible es el “núcleo duro” que no puede ser restringido en ningún caso aunque hubiesen buenas razones para hacerlo. Más adelante el tratadista indica que para la **teoría relativa** no tiene sentido tratar de identificar un núcleo innegociable para cada derecho fundamental, sino que dicho contenido se lo obtiene al final del proceso de argumentación en cada caso concreto y a la vista de los derechos y principios en pugna, esto es, luego del juicio de ponderación y lo que queda del derecho variará en cada caso en función de las exigencias de protección de los principios en conflicto que se pretende tutelar; no obstante, el tratadista indica que el punto débil de la teoría relativa consiste en que la

aquellos elementos imprescindibles del derecho constitucional a la seguridad jurídica, a fin de que el legislador y las autoridades jurisdiccionales y administrativas no restrinjan injustificadamente su contenido en sus distintas actuaciones.<sup>21</sup> Para el efecto es menester realizar las siguientes acotaciones, que permiten identificar las pautas mediante las cuales se llega a establecer el contenido esencial, o contenido constitucional como otros tratadistas lo denominan, del derecho a la seguridad jurídica.

Primeramente, el derecho a la seguridad jurídica se deriva del principio de su mismo nombre. Al respecto, Ronald Dworkin, primeramente, diferencia a las directrices de los principios: las primeras justifican una decisión política que protege metas colectivas de la comunidad, mientras que, los segundos también justifican una decisión política, pero dicha decisión asegura algún derecho individual o de grupo; para más adelante este tratadista sostiene que los principios son proposiciones que describen derechos.<sup>22</sup> De tal manera que, los presupuestos analizados en lo referente a la seguridad jurídica como principio son válidos también para analizar el contenido esencial de la seguridad jurídica como derecho, por ser este una manifestación de aquel.

En segundo lugar, la configuración del contenido esencial del derecho subjetivo a la seguridad jurídica, por un lado, su formación conceptual dependerá de las conquistas de cada sociedad en un momento determinado, toda vez que el deseo de seguridad ha sido una necesidad humana en distintas épocas, a fin de enfrentar la incertidumbre ante los actos del poder público; para Antonio Pérez Luño la seguridad jurídica “no es algo que se da (*sic*) espontáneamente, y con idéntico sentido e intensidad, en los distintos sistemas normativos. Su función y alcance dependerá de las luchas políticas y las vicisitudes culturales de cada tipo de sociedad.”<sup>23</sup> Por otra parte, se debe tomar en cuenta también que la formación conceptual de la seguridad jurídica se la obtiene de las construcciones teóricas de los

---

cláusula del contenido esencial podría llegar a tolerar el sacrificio completo del derecho. Por ello, el tratadista defiende una **teoría mixta**, la cual implica conjugar ambas interpretaciones del contenido esencial, lo cual arroja como resultado una teoría de doble barrera de protección: toda limitación de un derecho fundamental debe estar justificada y respetar su contenido esencial.

<sup>21</sup> Ecuador, *Constitución*, art. 11, num. 4: “Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.”, tomando en consideración que norma jurídica puede ser una disposición legal o constitucional, una sentencia o una resolución.”

<sup>22</sup> Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, 1997, citado en Juan Antonio Cruz, *El concepto de derecho subjetivo* (Ciudad de México: Fontamara, 2004), 230.

<sup>23</sup> Antonio Pérez Luño, “La seguridad jurídica: una garantía del derecho y la justicia”, *Boletín de la Facultad de Derecho*, n.º 15 (2000): 26, url: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:BFD-2000-15-48A09575/PDF>.

especialistas en Derecho que se plasman en la doctrina y en la jurisprudencia, esto es, de los análisis que realizan juristas y jueces de alzada en sentencia.

En tercer lugar, en palabras de Luis Castillo Córdova, el contenido constitucional de un derecho vale y significa su contenido constitucionalmente reconocido y garantizado, el cual está formado por las distintas manifestaciones del bien humano protegido a través de ese derecho humano o fundamental, además, el contenido constitucional de un derecho no podrá, en consecuencia, dar cobertura a intereses o pretensiones que no configuren realmente un bien humano; entonces, ejercer un derecho humano o fundamental será al mismo tiempo ejercer su contenido constitucional.<sup>24</sup>

En este sentido, para determinar el contenido esencial del derecho a la seguridad jurídica se identifican como bienes humanos protegidos la necesidad de legalidad, certeza, inmutabilidad, intangibilidad, razonabilidad, entre otros elementos, que se manifiestan indistintamente en una dimensión objetiva y subjetiva; conceptos que en uno u otro caso conformarán el contenido esencial del derecho o su parte periférica, no obstante, en uno u otro caso, no se puede desconocer la influencia de las circunstancias concretas de cada supuesto que conlleva a determinar si un elemento es parte del contenido esencial o de su periferia.

### **2.1.1 Dimensión objetiva de la seguridad jurídica**

Al respecto, es preciso señalar que el derecho a la seguridad jurídica clásicamente, ha estado vinculado al Derecho escrito vigente cualquiera sea su contenido, mediante el establecimiento de un ordenamiento jurídico y las respectivas instituciones que lo viabilicen en el marco de la división de poderes, esto es, al principio de legalidad; ahora bien, desde una visión contemporánea, la positivización del derecho se ha venido tornado insuficiente en razón de las nuevas problemáticas sociales, como se ha indicado en párrafos anteriores, para darse paso a una concepción de la seguridad jurídica en un contexto más amplio, siendo por

---

<sup>24</sup> Castillo, *Los derechos constitucionales. Elementos para una teoría general*, 58. Para este tratadista el contenido constitucional o esencial de los derechos fundamentales constituye una garantía normativa. En ese sentido, aduce que es una garantía porque obliga al poder público en general y al legislador en particular a que no realicen ninguna de sus actuaciones de modo que pueda restringir o limitar el contenido constitucionalmente protegido de un derecho bajo sanción de inconstitucionalidad (416-9).

tanto la legalidad parte de su contenido esencial y no su totalidad. Sin embargo de ello, es menester abordar aquellos elementos que conforman la dimensión objetiva de la seguridad jurídica, a fin de tener una mejor comprensión de la misma.

En este contexto, en *la dimensión objetiva de la seguridad jurídica* se encuentran otros elementos, que se enmarcan dentro del concepto del principio de legalidad, y que, a decir de Miguel Carbonell se traducen en la estructura y la funcionalidad de este derecho. Este tratadista indica que estos elementos son tal vez los que más clara relación guardan con el concepto de Estado de derecho en sentido formal.”<sup>25</sup>

Consecuentemente, en cuanto a la estructura, este tratadista sostiene que “[l]a corrección estructural se concreta en una serie de principios que están presentes en casi todos los ordenamientos jurídicos democráticos.”<sup>26</sup> En este sentido, Miguel Carbonell hace referencia a los siguientes principios, que para efectos del presente trabajo académico podrían ser llamados de mejor manera reglas: *promulgación de la ley*: debe ser conocida por todos sus destinatarios a través de medios oficiales; *claridad*: evita los formulismos oscuros y complicados como los tipos penales en blanco; *plenitud*: las consecuencias jurídicas de las conductas deben estar tipificadas en el texto normativo; *reserva de la ley*: ciertos bienes jurídicos solamente pueden ser regulados por leyes formalmente expedidas por los parlamentos; *irretroactividad de la ley*: la aplicación de la ley no opera para conductas previas a ellas, sino hacia el futuro; y, *perpetuidad*: implica la estabilidad del ordenamiento jurídico para que pueda ser conocido por todos; de tal manera que, ante la ausencia de uno de estos principios dicha estructura se vuelve defectuosa.<sup>27</sup>

Siguiendo con el tema, desde una *visión funcional* Miguel Carbonell sostiene que en la seguridad jurídica confluyen dos principios: *presunción del conocimiento del Derecho*, y la *legalidad de los poderes públicos*, por lo que, no se puede esgrimir la ignorancia del mismo y los poderes públicos deben actuar en el margen de sus competencias, respectivamente.<sup>28</sup>

Es así que, desde la dimensión objetiva la seguridad jurídica es la observancia del principio de legalidad; sin embargo a más de ello es importante también que la norma, su aplicación e interpretación garanticen certeza en el marco de los derechos fundamentales, de

---

<sup>25</sup> Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, 585.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, 587.

<sup>27</sup> *Ibíd.*, 587-8.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, 589.

tal manera que el Estado se vea impedido de utilizar referidas reglas como pretexto para controlar todos los actos de los ciudadanos con el propósito de mantener una forma de gobierno antidemocrático a la manera de un Gran Hermano, esto es, una sociedad orwelliana.<sup>29</sup>

### 2.1.2 Dimensión subjetiva de la seguridad jurídica

Es así que, posteriormente, se avanza de una dimensión objetiva de la seguridad jurídica a su dimensión subjetiva o material, que implica el contenido de la norma en sí. Al respecto en primer lugar se tiene a la *certeza* del Derecho, de tal manera, que este tenga la capacidad suficiente para informar a los ciudadanos sobre sus derechos, obligaciones, prohibiciones, y las consecuencias jurídicas de sus actos, a tal punto que, dicha legalidad quede revestida de legitimidad. Al respecto, sobre la certeza del Derecho como garantía de seguridad jurídica, nuestra Corte Constitucional ha indicado en sus sentencias que:

Para tener certeza respecto a la aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentran determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normatividad existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional.<sup>30</sup>

Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia no sólo se refiere a la certeza en cuanto a la aplicación de la ley, sino también a la interpretación de la misma en este sentido:

En su aspecto subjetivo, la seguridad jurídica está relacionada con la buena fe “[...] Comprende además la protección a las expectativas legítimas de las personas de que la interpretación y aplicación de la ley por parte de los jueces va a ser razonable, consistente y uniforme. En virtud de lo anterior, el análisis de la actividad del Estado como administrador de justicia no se agota en el juicio sobre la legalidad de cada decisión tomada como un acto jurídico individual, pues no se trata de hacer un estudio sobre la validez de la sentencia, sino de la razonabilidad de una conducta estatal.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> La figura del Gran Hermano se la encuentra en la película denominada “1984”, basada en una novela política de ficción distópica, es decir, que describe una sociedad indeseable; escrita por George Orwell, quien representa una sociedad totalitaria y represora, controlada por la figura de El Gran Hermano a través de un telepantallas.

<sup>30</sup> Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia” en *Caso Nro. 1000-12-EP*, 16 de mayo de 2013, 15.

<sup>31</sup> Colombia Corte Constitucional, “Sentencia de 9 de agosto de 2001”, Caso C836, 9 de agosto de 2001, párr. 8,

Consecuentemente, la certeza Derecho como garantía de seguridad jurídica, se ve limitada por ciertos factores; en este contexto, Eduardo García de Enterría, sostiene que la crisis de la Ley alcanza un nivel especial en el ámbito del Derecho Administrativo ya que es aquí donde se articulan y ordenan las políticas públicas singulares, para el efecto, la Administración usa sistemáticamente su potestad reglamentaria para el cambio normativo; hasta el punto de hacer de este problema uno de los más relevantes en la aplicación e interpretación del ordenamiento administrativo, en relación con otros ámbitos del Derecho.<sup>32</sup>

En virtud de lo cual, la certeza de la norma jurídica es parte del contenido esencial del derecho a la seguridad jurídica, pero no sólo en cuanto a su aplicación con normas claras y públicas como lo sostiene la anterior Corte Constitucional, criterio que más bien se adecua a una dimensión formal de la seguridad jurídica, sino también a su interpretación como lo sostiene la Corte Constitucional colombiana, que es donde precisamente puede surgir la arbitrariedad del poder público.

En segundo lugar, la dimensión subjetiva de la seguridad jurídica implica abordarla también desde la perspectiva de los *derechos fundamentales*. Al respecto, el artículo 426 de nuestra Constitución<sup>33</sup> reconoce el bloque de constitucionalidad, el cual según Paúl Córdova “constituye el respeto y cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos y la relación con la legislación interna [...] Se encarga de recepcionar expresamente a la normativa internacional de derechos humanos.”<sup>34</sup> En tal virtud, los derechos

---

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-836-01.htm>

<sup>32</sup> *Ibíd.*, 51-2.

<sup>33</sup> Ecuador, *Constitución*, art. 426: “Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.”

<sup>34</sup> Paúl Córdova Vinuesa, *Derecho Procesal Constitucional. Estudios críticos de doctrina, dogmática, argumentación y jurisprudencia* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016), 263. Aduce que de conformidad al numeral 3 del artículo. 11 de la Constitución, según el cual los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos son de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidor administrativo o judicial, nuestra norma fundamental no sólo se constriñe a la definición de un bloque de constitucionalidad, sino que incorpora el principio de cláusula abierta, como una versión más desarrollada de dicho bloque; toda vez que, permitiría que tanto la Convención, la jurisprudencia y opiniones consultivas de la Corte IDH pasen a formar parte directamente de la Constitución;

fundamentales no sólo serán los reconocidos expresamente en el texto de nuestra Constitución, sino también aquellos que dimanen de los instrumentos internacionales de derechos humanos, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos; siempre que contemplen derechos más favorables y hayan sido ratificados dichos instrumentos por el Estado.

Por consiguiente, el legislador y las autoridades judiciales y administrativas tienen la obligación de realizar un control de convencionalidad, a fin de determinar la correspondencia de sus actuaciones y del Derecho interno respecto a los instrumentos internacionales de derechos humanos; y, a su vez no desfigurar el contenido esencial del derecho en cuestión.

### **3.- La Administración Pública**

El término Administración es polisémico, por lo que, se van a encontrar distintos conceptos del mismo. Ahora bien, a efectos del presente trabajo académico el concepto a describirse es el de Administración Pública o Administración del Estado, el cual, a decir de Hartmut Maurer, es la única acotación terminológica de la que se ocupa el Derecho Administrativo.<sup>35</sup>

En este sentido, para Eduardo García de Enterría, el Derecho Administrativo nace con la Revolución francesa; y, es a partir de la mitad del siglo pasado cuando la Administración Pública se identifica con la Función Ejecutiva, en el marco constitucional del principio de división de poderes; entonces, el Derecho Administrativo venía a ser el régimen jurídico-especial de la Función Ejecutiva. Acto seguido, a mediados del siglo XIX los esfuerzos se centran en garantizar la autonomía del nuevo Derecho Público; es así que, desde Alemania se realiza una aportación capital que es el reconocimiento del Estado como persona jurídica; lo cual implica que se reconozca al Estado en su integridad y no a cada uno de sus tres Funciones, hecho que conlleva a su vez a que éstas pierdan su sustantividad propia en

---

y, bajo esta premisa los servidores judiciales y administrativos deberían realizar un control de convencionalidad ex officio sobre los actos del poder público (226-7).

<sup>35</sup> Hartmut Maurer, *Derecho Administrativo Parte General*, trad. Gabriel Doménech (Madrid: Marcial Pons, 2011), 47.

expresiones orgánicas de aquél; de tal manera que, se ve en el Estado una persona única que realiza múltiples funciones, una de las cuales es precisamente administrar.<sup>36</sup>

De tal manera que, las funciones administrativas empiezan a ser desarrolladas principal, pero no exclusivamente, por la Función Ejecutiva, sino también los Parlamentos y los Tribunales de Justicia, los cuales asumen también en alguna medida dichas funciones: administración parlamentaria y la administración judicial. Y, de igual manera, si bien la actividad jurisdiccional corresponde únicamente a los Tribunales de Justicia, en la práctica se ha reconocido la potestad sancionadora, por ejemplo, a la Administración Tributaria y al Consejo de la Judicatura; ello con el objetivo del mejor desarrollo de las funciones administrativas.

Esta relación entre funciones tiene lugar, por cuanto, una de las características de la Administración es que la actividad administrativa es una actividad de conformación dirigida al futuro; lo cual se advierte cuando dicha actividad consiste en ejecutar leyes, es decir, lo que el legislador establece en forma general y abstracta debe ser puesto en práctica por la actividad administrativa; en tal sentido, la Administración puede y debe actuar por propia iniciativa y según su criterio, quedando vinculada a los límites jurídicos existentes y a las directrices que emanan del Gobierno.<sup>37</sup>

Es así que, la Administración debe responder a límites impuestos por el mismo Derecho; entre ellos se encuentran: normas relativas a la competencia, respeto a los derechos fundamentales y cumplimiento de los principios generales del Derecho Administrativo. Cabe recalcar que, cuando se refiere al grado de vinculación a la ley se desprenden dos clasificaciones: la actividad administrativa dependiente de la ley, la cual puede a su vez ser reglada o discrecional; y, la actividad administrativa libre de ley, no obstante, frente a esta posibilidad la Administración no debe dejar de observar límites.<sup>38</sup>

Así también, a más del grado de vinculación a la ley, la Administración se encuentra influenciada por la política. Al respecto, Hartmut Maurer indica que “[l]a Administración se encuentra *también condicionada por el contexto político, social, económico tecnológico y*

---

<sup>36</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo I*, 12.<sup>a</sup> ed. (Madrid: Thomson Civitas, 2004), 30.

<sup>37</sup> *Ibíd.*, 50-1.

<sup>38</sup> Hartmut Maurer, *Derecho Administrativo Parte General*, trad. Gabriel Doménech (Madrid: Marcial Pons, 2011), 56.

*cultural de su tiempo*, resultando no sólo determinantes los fenómenos y acontecimientos que realmente se produzcan, sino también las concepciones y expectativas que puedan haber en cada momento”<sup>39</sup> Sobre todo, a decir de este tratadista, las revoluciones y transformaciones constitucionales; de ahí que, nace la relación entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, pues las decisiones recogidas en la Constitución acerca del Estado, sus funciones y competencias y su relación con los ciudadanos deben tener su reflejo en la Administración y en el Derecho Administrativo si quieren hacerse realidad, y, cada etapa constitucional tiene su propio tipo de Administración.<sup>40</sup>

Ahora bien, una vez que se han conceptualizado distintos elementos que inciden en la Administración Pública se pasa a definirla.

Para Nicolás Granja Galindo la Administración Pública es una ciencia y un arte a la vez, que tiene por objeto el conocimiento y práctica de múltiples actividades o servicios ejercidos consciente e intencionalmente por los órganos administrativos, a través de sus servidores públicos en razón de la representación del Estado, para lograr diferentes fines en beneficio de la colectividad, por lo que, la acción del Estado se manifiesta a través de la Administración Pública.<sup>41</sup>

Esta definición, a decir de este tratadista, da como resultado la Administración Pública inherente a la idea de Estado, conformada por distintos organismos tanto públicos como semipúblicos, autónomos o semiautónomos, centralizados o descentralizados, regidos por sus correspondientes órganos administrativos o servidores públicos.<sup>42</sup>

En este contexto, entre los principales fines públicos que persigue la Administración Pública, a través de sus distintos organismos o entidades en el marco de sus competencias se encuentran: la seguridad social de los individuos; la planificación de los recursos públicos; la consolidación del pluralismo jurídico y la diversidad cultural; la organización territorial, el afianzamiento de las libertades individuales; y, de los derechos económicos, sociales y culturales a través de políticas públicas.

---

<sup>39</sup> *Ibíd.*, 60.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, 59-60.

<sup>41</sup> Nicolás Granja Galindo, *Fundamentos de Derecho Administrativo* (Quito: Universidad Técnica Particular de Loja, 1999), 100.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, 101.

Continuando con el tema, por su parte, para Miguel Sánchez Morón la Administración Pública es una organización abocada a un fin: el servicio a los intereses generales, descartándose por consiguiente los intereses propios o partidistas; para este tratadista es sólo este concepto “*intereses generales*” la esencia misma de la Administración y la que determina, por lo tanto, su estructura y su actividad; para lo cual, se hace necesario que se desempeñe con eficacia mediante una organización de personal jerarquizada, profesionalizada que actúe con imparcialidad y con criterios de igualdad.<sup>43</sup>

De esta definición, de desprenden tres aspectos: la organización profesionalizada, la eficacia y los intereses generales. En cuanto a la primera, el personal que integra la Administración Pública debe seleccionarse en virtud de mérito y capacidad; en tal concepto, los funcionarios no son de un partido determinado, sino de la Administración, es más debe quedar garantizado la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, para lo cual, también ha de garantizarse a su vez la independencia de su criterio frente a la presión de intereses particulares, pero como el tratadista lo recalca “[é]ste es un límite al *Estado de partidos*, no siempre respetado en la práctica, sin el cual se vería comprometida la continuidad de los servicios públicos y la igualdad de los ciudadanos frente a la Administración.”<sup>44</sup>

Criterio que es muy acertado, por cuanto, las decisiones de las autoridades públicas muchas de las veces interpretan la misma ley sea para beneficio o perjuicio de un determinado administrado, dependiendo de los intereses que se defiendan, y, en efecto uno de los principios afectados es la igualdad, sobre todo en el ejercicio de las facultades discrecionales de la Administración, incurriendo por lo tanto en desviación de poder.

En el segundo caso, como se había indicado la Administración persigue un fin institucional; por lo que, para Miguel Sánchez Morón, se debe actuar con eficacia, lo que explica que se le otorguen poderes y prerrogativas que le permitan cumplir ese fin; por ejemplo, las potestades expropiatorias, sancionadora, tributaria, que si bien no es la única consecuencia del principio de eficacia ni ésta se la consigue sólo por medios jurídicos ya que para ello es necesario los recursos disponibles, la capacidad de los dirigentes y de la organización interna.<sup>45</sup>

---

76-7 <sup>43</sup> Miguel Sánchez Morón, *Derecho Administrativo Parte General*, 12.<sup>a</sup> ed. (Madrid: Tecnos, 2016),

<sup>44</sup> *Ibíd.*, 77.

<sup>45</sup> *Ibíd.*

En el tercer caso, los intereses generales con los intereses sociales y colectivos que el Estado asume como propios, en virtud de lo cual, los convierte en objetivos y prioridades políticas, que pueden variar desde los más elementales y permanentes hasta los más coyunturales. Ahora bien, la determinación de lo que constituye un interés general no se realiza de cualquier manera, ni está exenta de límites jurídicos; al respecto, Miguel Sánchez Morón aduce que “son las normas jurídicas las que establecen los intereses generales a perseguir, los definen, y en su caso, otorgan preferencia a unos sobre otros, atribuyendo a la Administración potestades que precisa para servirlos.”<sup>46</sup>

Dentro de estas potestades se encuentran la reglamentaria, de investigación, organizatoria, expropiatoria, tributaria, financiera, control, planificación, ejecución forzosa, revisión de oficio de los actos administrativos, presunción de validez y legitimidad, discrecionales, regladas, sancionadora, entre otras. No obstante, para el presente trabajo académico no se abordan todas las potestades conferidas a la Administración Pública ya que escapa de los objetivos del presente trabajo académico, sino que se abordan estas tres últimas: discrecionales, regladas y sancionadora.

En resumidas cuentas, la Administración Pública no se concentra exclusivamente en la Función Ejecutiva, sino que una vez obtenida su personalidad jurídica con la evolución del Derecho Administrativo, le corresponde también al resto de funciones; de tal suerte que al fin de cuentas todas ellas terminan ejerciendo funciones ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales en el marco de sus competencias previamente asignadas por la Constitución y la Ley, con el fin de actuar con eficacia en el cumplimiento de sus actividades, y, de esta manera, satisfacer los distintos intereses generales, para el efecto, el mismo ordenamiento jurídico le ha conferido a la Administración distintas potestades; sin embargo, la Administración en el ejercicio de las mismas no siempre observa el principio de igualdad y otros límites, toda vez que, se encuentra contaminada por intereses personales; ahora bien, independientemente, del grado de vinculación con la Ley en el que se encuentre, los derechos fundamentales siempre serán un límite válido en todas sus actuaciones en razón de que el ejercicio del derecho a la seguridad jurídica no sólo se agota en su dimensión objetiva, sino que ha evolucionado a una subjetiva.

---

<sup>46</sup> *Ibíd.*, 78.

### 3.1.- Potestades regladas y discrecionales de la Administración

El tratadista Eduardo García de Enterría sostiene que la *potestad reglada* de la Administración reduce a la misma a la constatación del supuesto de hecho completamente definido por la ley, y también a la aplicación de lo que la propia ley agotadoramente ha determinado; contrariamente, la *potestad discrecional* de la administración comporta en el proceso aplicativo de la ley la inclusión de una estimación subjetiva, la cual no es una facultad extralegal o marginal al Derecho, sino una estimación, cuya relevancia viene de haber sido llamada expresamente por la ley que ha configurado la potestad.<sup>47</sup>

Ahora bien, doctrinariamente se estudian otras modalidades de la discrecionalidad; por ejemplo, para Juan Carlos Cassagne, son las siguientes: a) *discrecionalidad típica*, la cual significa que el margen de libertad no se encuentra limitado por conceptos jurídicos determinados o indeterminados, por consiguiente, el órgano administrativo está facultado para escoger una solución entre otras igualmente justas; b) *discrecionalidad atípica*, la cual se halla acotada por un concepto jurídico indeterminado de valor que si bien en principio admite una única solución justa puede en ciertas circunstancias suponer un cierto margen de valoración entre varias opciones justas; y, c) *discrecionalidad atenuada o restringida*, mediante ésta los espacios de libertad están constreñidos a los supuestos predeterminados por la normativa objetiva, como se indicó en el párrafo ut supra.<sup>48</sup>

De lo cual se colige en primera instancia que, las facultades discrecionales generalmente, a excepción del literal a), actúan en el marco del ordenamiento jurídico, es decir, se rigen por el principio de legalidad, lo que no existe es una norma jurídica específica para el caso en concreto, sino una predeterminación genérica o varias opciones para los mismos hechos, o conceptos jurídicos determinados o indeterminados que orientan la elección de una solución entre varias; en este punto, se vuelve fundamental que exista uniformidad en cuanto a la interpretación de los casos con similares circunstancias como garantía del derecho a la seguridad jurídica.

---

<sup>47</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás Fernández, *Curso de Derecho Administrativo I*, 16.<sup>a</sup> ed. (Aranzadi: Pamplona, 2013), 498.

<sup>48</sup> Juan Carlos Cassagne, *El Acto Administrativo Teoría y Régimen Jurídico* (Bogotá: Temis S.A, 2013), 98.

Ahora bien, Agustín Gordillo sostiene que más importante que la distinción entre el ámbito reglado del ámbito discrecional es sacar a relucir los *principios jurídicos* universales, que siempre están por encima de la actividad sea normativa o concreta e incluso en las omisiones del Estado.<sup>49</sup> Al respecto, este tratadista en otra de sus obras también sostiene que la función administrativa no puede reducirse a la aplicación de normas, por lo tanto, su ejercicio requerirá de la apreciación de la oportunidad por parte del administrador, pero dicha conveniencia deberá estar dentro de los límites, entre otros, que le fijan los principios de razonabilidad, no desviación de poder, buena fe, equidad, a fin de desterrar la arbitrariedad del accionar administrativo.<sup>50</sup> En el ámbito del Derecho Sancionatorio la que en mayor grado apela a la seguridad jurídica es la discrecionalidad a típica o la atenuada, por cuanto la norma jurídica de una u otra forma debe proporcionar los elementos para la calificación de la infracción con su respectiva sanción; no obstante, la tendencia será más bien a que no exista discrecionalidad de ninguna clase, sino que la decisión se enmarque en el ejercicio de una facultad reglada; sin embargo como la falta de claridad y plenitud en el ordenamiento jurídico es una constante la discrecionalidad de la autoridad administrativa estará presente continuamente, por lo que, es ahí donde los principios jurídicos entran en juego para limitar dicha discrecionalidad.

En este punto, para José Fernando Mestre “La diferencia entre discrecionalidad y arbitrariedad la constituyen, entonces, los límites y controles propios de la primera, que de no respetarse transforman el acto inicialmente libre y discrecional de la administración, en un acto arbitrario”.<sup>51</sup> En tal virtud, este tratadista propone, como límites a la discrecionalidad, los *límites formales* como: las reglas de la competencia, el debido proceso y la motivación; y, *límites materiales* como: los supuestos fáctico no pueden ser inventados o desfigurados, el interés público, los principios generales del derecho y los principios constitucionales.<sup>52</sup>

De lo manifestado, se deduce, primeramente, que es menester encontrar un equilibrio entre facultades regladas y discrecionales; en segundo lugar, y, por consiguiente, para que la

---

<sup>49</sup> Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*, 1.ª ed. (Ciudad de Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2014), 9: 614.

<sup>50</sup> Agustín, Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*, 1.ª ed. (Ciudad de Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017), 1: 22.

<sup>51</sup> José Fernando, Mestre, *La Discrecionalidad para Acusar*, 2.ª ed. (Bogotá: JAVEGRAF, 2007), 153.

<sup>52</sup> *Ibid.*, 156-64.

discrecionalidad no se torne en arbitrariedad, deben entrar a la escena los principios jurídicos como fuente del Derecho, no como accesorios, sino como una fuente principal a la que se debe recurrir no sólo en la decisión de la autoridad administrativa, sino en todos los actos que se llevan a cabo para llegar a la misma.

Al respecto, uno de estos principios es el de legalidad; el tratadista Roberto Dromi lo cataloga como sustancial y, por consiguiente, como la columna vertebral de la actuación administrativa, principio que se encuentra integrado por otros más como la normatividad jurídica: toda actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas cualquiera que sea su fuente, jerarquía normativa: el órgano inferior no puede dejar sin efecto las normas u órdenes del superior, igualdad jurídica: la administración no puede conceder prerrogativas a unos y negar derechos a otros arbitrariamente, razonabilidad: todo acto de la administración debe encontrar su justificación en preceptos legales y en hechos que lo causan, y control judicial: control de constitucionalidad de todos los actos estatales.<sup>53</sup> De lo cual se colige que las facultades regladas encuentran sustento precisamente en el principio de legalidad.

Sin embargo, tratadistas como Luis José Béjar Rivera trae a colación otros principios como el de proporcionalidad, o llamado también como principio de justicia del caso concreto, haciendo hincapié en la necesidad de que la legalidad no sea simplemente administrada, sino que también sea acorde con la realidad de los hechos, a fin de que la Administración no incurra en excesos provocados por un legalismo ciego, y dejar que la misma pueda contar con cierta flexibilidad en la toma de decisiones.<sup>54</sup>

Otros tratadistas, como Juan Carlos Cassagne, lo denominan principio de razonabilidad; este tratadista aduce que la ausencia de proporción hace que el acto administrativo carezca de razón suficiente convirtiéndose en un acto afectado de irrazonabilidad, siendo esta una forma de arbitrariedad.<sup>55</sup> Por consiguiente, se deduce que las facultades discrecionales, en cambio, encuentran sustento en este principio, en razón de que éstas implican la elección entre varias alternativas justas; de ahí que, contrariamente, escoger una opción injusta mal podría llamarse discrecionalidad, sino arbitrariedad.

---

<sup>53</sup> Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, 12.ª ed. (Ciudad de Buenos Aires: Hispana Libros, 2009), 1111.

<sup>54</sup> Luis José Béjar, *Curso de Derecho Administrativo*, 1.ª ed. (Ciudad de México: Liber Iuris Novum, 2012), 72.

<sup>55</sup> Cassagne, *El Acto Administrativo*, 74.

Como corolario, si bien las facultades regladas y discrecionales son potestades de la Administración, como se había indicado un poder de actuación que le entrega el mismo ordenamiento jurídico, las mismas deben ejercitarse en el marco de los intereses generales y no del interés propio de la autoridad administrativa; sobre todo en lo que corresponde a las facultades discrecionales; por cuanto, si bien estas se entienden en el marco del principio de legalidad al encontrarse dicha autoridad con varias opciones dadas por la misma norma jurídica, la autoridad administrativa puede elegir la opción que más beneficie o perjudique al ciudadano dependiendo de los intereses políticos del momento; ahora, si bien dichas potestades se encuentran sujetas a límites entregados por la norma jurídica, en la práctica los mismos no son observados, toda vez que, no se visibilizan en la motivación que deben tener todos los actos emitidos por el poder público y no sólo en la resolución final.

### **3.2.- Potestad sancionadora de la Administración**

La potestad sancionadora de la Administración implica imponer límites vinculantes a la actividad de los particulares, y a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; y, sancionar el incumplimiento de los respectivos reglamentos y órdenes impartidas, como medio de tutela de la legalidad y el interés general y de reforzar la eficacia de su actuación de la autoridad administrativa, quedando reservado a los tribunales de justicia con las formalidades de la causa penal la sanción de las infracciones de más gravedad.<sup>56</sup> En el caso de los particulares, piénsese por ejemplo en la sanción administrativa de clausura temporal o definitiva de un establecimiento comercial; contrariamente, por ejemplo, se entrega al campo penal el delito de destrucción de bienes del patrimonio cultural.

Es así que, como se ha indicado en el primer párrafo, dichos límites también son vinculantes para los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, en este caso como medio para asegurar el correcto funcionamiento del servicio brindado; y, ante el incumplimiento de sus deberes, previstos en los respectivos reglamentos de la institución pública a la que pertenecen, se configuran las denominadas infracciones disciplinarias o infracciones penales administrativas, las cuales revisten el carácter de menor gravedad, entregándose también como se indica ut supra las de mayor gravedad al fuero penal. Piénsese

---

<sup>56</sup> Sánchez Morón, *Derecho Administrativo Parte General*, 699.

por ejemplo en la destitución del cargo de un servidor judicial por negligencia en el ejercicio de sus funciones. En cambio, se entregan al fuero penal, por ejemplo, los delitos como peculado, cohecho, concusión, etcétera.

Sin embargo de lo manifestado, se deben tener presente que la diferencia entre infracciones penales y administrativas no estribaría netamente en un tema de gradualidad, sino también en el tipo de deber incumplido por el particular o el servidor público con la Administración; en ámbito administrativo implica el incumplimiento de deberes profesionales con la Administración Pública o la falta de colaboración con ella; en el ámbito penal implica la situación de peligro o daño para un bien jurídico que conlleva el incumplimiento de un reglamento, de tránsito por ejemplo.

De lo manifestado, se desprende que sea que se trate de infracciones penales o administrativas las dos son manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, toda vez, que llevan como consecuencia una sanción, que si bien en el ámbito administrativo no implica la privación de la libertad sí limita derechos constitucionales como el trabajo entre otras, por lo que, la tendencia ha sido aplicar los derechos y garantías previstos para el ámbito penal al régimen administrativo sancionatorio. Es así que, a la par del Derecho Penal se ha ido desarrollando paulatinamente el Derecho Penal Administrativo o denominado también Derecho Administrativo Sancionador; al respecto, para el tratadista José Garberí los derechos y garantías constitucionales de naturaleza penal material son aplicables también a la potestad sancionadora de la administración, hecho que deriva de la posición igualitaria que ocupan las categorías de los delitos, faltas e infracciones administrativas en el seno del principio de legalidad.<sup>57</sup>

Sin embargo, no todos los derechos y garantías del Derecho Penal son reconocidos para el Derechos Administrativo Sancionador; al respecto, Juan Carlos Cassagne trae a colación la garantía del debido proceso de la cosa juzgada, la cual es aplicable a las sentencias emitidas en un proceso penal, no así en las infracciones administrativas, toda vez que, las resoluciones que emita el órgano administrativo pueden dejar sin efecto la sanción o al resolver un recurso administrativo.<sup>58</sup> Inclusive, en la sustanciación de los procedimientos

---

<sup>57</sup> José Garberí, *Derecho Administrativo Sancionador Práctico*, 1.ª ed. (Barcelona: Bosch, 2012), 2: 36.

<sup>58</sup> Cassagne, *Derecho Administrativo*, 565.

administrativos suele omitirse, por ejemplo, la etapa de la audiencia, la cual no se encuentra prevista en los respectivos reglamentos.

Por su parte, José Garberí indica que la infracción administrativa es una categoría de ilícitos jurídicos, cuyos perfiles estructurales han de ser informados por dicho principio de legalidad; por lo que, el derecho subjetivo fundamental a la legalidad en materia sancionadora aparece también respaldado de ciertas como la garantía formal, mediante la cual se reclama la reserva de la ley en la previsión de los delitos, faltas e infracciones administrativas, así como, en las consecuencias punitivas, y los reglamentos sólo pueden desarrollar los tipos de infracciones previamente establecidos mediante la Ley; y, la *garantía material*, la cual atañe a la taxatividad de las conductas infractoras del ordenamiento jurídico, es decir, se alude al *principio de tipicidad*, siendo éste entendido como la configuración de las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, a tal punto que la decisión no dependa de una interpretación libre y arbitraria del juzgador.<sup>59</sup>

Análogamente, Tomás Cobo Olvera aduce que en materia sancionadora la garantía material del principio de legalidad refleja la especial trascendencia de la *seguridad jurídica* en este campo limitativo de la libertad individual, ya que supone la imperiosa necesidad de la predeterminación de los preceptos jurídicos que permitan predecir con suficiente grado de *certeza* las conductas constitutivas de infracción.<sup>60</sup> Así también, para el tratadista Eduardo García de Enterría la especificidad de la conducta a tipificar viene de una doble exigencia: del principio general de libertad y en segundo término a la correlativa necesidad de seguridad jurídica.<sup>61</sup>

No obstante, para Juan Carlos Cassagne se debe tener presente que, el principio de tipicidad es incompatible con las fórmulas genéricas y abiertas que en ciertas ocasiones se emplean para calificar las infracciones penales, dando lugar a lo que se denomina tipos penales en blanco; en cambio, cuando se trata de infracciones disciplinarias se admite la utilización de conceptos jurídicos indeterminados, lo cual ha sido justificado frente a la

---

<sup>59</sup> Ibid., 213-4.

<sup>60</sup> Tomás Cobo, *El procedimiento administrativo sancionador*, 4.ª ed. (Barcelona: Bosch, 2014), 27.

<sup>61</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás Fernández, *Curso de Derecho Administrativo II*, 13.ª ed. (Pamplona: Aranzadi, 2013), 184.

imposibilidad de precisar de antemano y detalladamente los deberes profesionales del agente público.<sup>62</sup>

Sin embargo de ello, en el contexto actual del Estado de derechos se debe reclamar mayor precisión posible también en el ámbito administrativo sancionatorio, por cuanto, es ahí precisamente donde se entrega una letra en blanco a la autoridad administrativa para cometer algún tipo de abuso en el ejercicio de sus funciones; al respecto se debe recordar que la legalidad es una garantía del principio de seguridad jurídica; y en este caso, a su vez una garantía de legalidad sancionadora es la observancia del principio de tipicidad; por consiguiente, si no existe tipicidad no existe legalidad sancionadora para finalmente anularse la seguridad jurídica.

Sobre ello, Juan Ignacio Moreno indica que en el principio de legalidad sancionadora se unen dos conceptos fundamentales: el de seguridad jurídica, el cual se plasma en la exigencia de predeterminación normativa; y, el de libertad individual, que condiciona la aprobación del catálogo de infracciones y penas a los depositarios de la soberanía popular. Por lo que, para este tratadista el principio de legalidad en materia sancionadora comprende una triple exigencia: la exigencia de una ley como consecuencia de la reserva de ley operante en la materia; la exigencia de una ley anterior al hecho sancionado; y, una ley que describa un presupuesto de hecho estrictamente determinado, que permita predecir con suficiente grado de certeza aquellas conductas.<sup>63</sup>

Ahora bien, se debe tener presente que, si bien la exhaustividad en la tipificación de todos los deberes profesionales es casi utópico, por lo que, se hace uso de dichos conceptos jurídicos indeterminados o determinados, la verdadera arbitrariedad se produce cuando: o bien no se observa el principio de proporcionalidad para adecuar los hechos a una infracción disciplinaria con su respectiva sanción, o bien la interpretación difiere en casos similares sin motivación alguna, es decir, no se observan principios jurídicos para limitar sobre todo las facultades discrecionales, a fin de que las mismas no devengan en arbitrariedad.

Finalmente, como hallazgos dentro de este capítulo, se debe indicar que la seguridad jurídica constituye un principio y un derecho; en el primer caso, es transversal en nuestro

---

<sup>62</sup> Cassagne, *Derecho Administrativo*, 570.

<sup>63</sup> Juan Ignacio Moreno, "Una perspectiva constitucional de los derechos y garantías de los contribuyentes", en *El estado actual de los derechos y de las garantías de los contribuyentes en las haciendas locales*, ed. Fernando Serrano (Madrid: Arazandi S.A., 2007), 168-71.

ordenamiento jurídico, por lo que, debe orientar la interpretación jurídica; y, en el segundo caso, a más de ser un derecho constitucional, por las especiales consecuencias en que deviene su ejercicio asume la categoría de derecho fundamental y derecho humano, todas ellas enmarcadas en la categoría general del derecho subjetivo; de tal manera que, si bien no existe un cauce procesal específico para su cumplimiento, el Estado asume una serie de deberes que implica prácticamente respetar su contenido esencial; es así que, las potestades conferidas a la Administración Pública no deben satisfacer intereses personales, sino efectivizar los intereses generales; sobre todo en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionatorio, en el que también se plasma el poder punitivo del Estado mediante el establecimiento de sanciones; por lo que, deviene la observancia de los derechos y garantías reconocidos al fuero penal para limitar las potestades discrecionales y sancionatorias de la Administración.

## **Capítulo segundo**

### **El régimen sancionador del Consejo de la Judicatura en el marco de límites jurídicos**

El ordenamiento jurídico reconoce a la Administración Pública una serie de potestades, a fin de que le sea factible satisfacer los intereses generales de la ciudadanía; en el caso que nos ocupa, la facultad sancionadora en contra de los servidores judiciales ha sido conferida por disposición constitucional y legal al Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, a través de la figura legal del régimen disciplinario previsto en el Código Orgánico de la Función Judicial<sup>64</sup> y el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, con el objetivo, en el caso que nos ocupa, de sancionar el retardo judicial, el cual como es de conocimiento público ha menoscabado una gama amplia de derechos y principios constitucionales de los usuarios de justicia en especial la tutela judicial efectiva,<sup>65</sup> y, concomitantemente otros derechos y principios que la integran como la celeridad procesal; de tal manera que, a través del ejercicio de esta potestad dicho retardo injustificado no quede impune y los procesos judiciales sean tramitados y resueltos dentro de un tiempo razonable, en el marco del principio de responsabilidad del Estado por inadecuada administración de justicia. Ahora bien, es precisamente el tiempo de despacho de las diversas diligencias que en la mayor parte de ocasiones no se encuentra previsto en la norma jurídica, así como tampoco se encuentra correctamente tipificada la infracción de retardo judicial injustificado; por lo que, las autoridades administrativas del Consejo de la Judicatura tienen un margen muy amplio para calificar uno u otro tipo de retardo; es así que, nace la necesidad de la observancia de límites formales y materiales en sus actuaciones.

---

<sup>64</sup> Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, art. 102: “Las prohibiciones y el régimen disciplinario que se contiene en este capítulo son aplicables a todas las servidoras y servidores judiciales, sea que pertenezcan a las carreras judicial, fiscal, de la defensoría pública, incluida la división administrativa. Respecto de quienes pertenezcan a las carreras judicial administrativa, fiscal administrativa y defensorial administrativa, además de lo previsto expresamente en este Código, se aplicarán las normas de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa.”

<sup>65</sup> Ecuador, Constitución, art. 75: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.”

## 1.- El régimen disciplinario del Consejo de la Judicatura

El ejercicio de las facultades tanto sancionadora como discrecional, por parte de las autoridades administrativas del Consejo de la Judicatura se circunscribe en el marco del interés general que pretende satisfacer, que en el ámbito de sus competencias implica prevenir el retardo judicial y la imposición de las respectivas sanciones a los servidores judiciales que no actúan con celeridad en la tramitación de los procesos judiciales, a fin de garantizar el derecho de la ciudadanía a la tutela efectiva. Este derecho para Vanessa Aguirre conlleva la garantía de acceso a la jurisdicción, que se traduce en la obtención de una respuesta fundada en derecho, respuesta que llega a través de un debido proceso; la última exigencia, que cierra el camino iniciado por el acceso a la jurisdicción, es el cumplimiento de lo dispuesto en la decisión judicial;<sup>66</sup> así también, entre otros elementos, parte de la tutela efectiva es que el tiempo que transcurre entre el acceso a la jurisdicción y la ejecución de la decisión judicial debe ser razonable, a fin de evitar dilaciones indebidas; sobre ello Vanessa Aguirre sostiene que:

Como se dijera, no debe perderse de vista que el derecho a la tutela judicial efectiva incluye el que las resoluciones judiciales se cumplan, como el que los procesos marchen normalmente y en tiempos adecuados: expresión de estas intenciones son, precisamente –y como manifestación del principio *pro actione* que debe animar las actuaciones de los jueces del nuevo paradigma constitucional– las facultades y deberes que se prevén en los arts. 129 a 132 del COFJ, que tienen por objeto la regulación de las actuaciones de los jueces y la ordenación de las actuaciones de las partes, en lo principal, para promover una justicia rápida, eficiente y en el que los sujetos procesales actúen conforme a derecho y a los principios de buena fe y lealtad procesal.

Ahora bien, frente a ello se encuentran también los derechos y garantías de dichos servidores judiciales cuando se encuentran inmersos en un sumario disciplinario a causa de dicho retardo judicial, el cual indudablemente debe ser sancionado, pero con el cumplimiento de sus derechos; por lo que, debe ser también parte de ese interés general que persigue la Administración Pública garantizar la protección de los mismos durante la sustanciación del respectivo procedimiento administrativo, aunque no se debe perder de vista que una regla que rige la relación jurídica entre el poder público y la ciudadanía es la primacía del interés

---

<sup>66</sup> Vanessa Aguirre, “El derecho a la tutela judicial efectiva: una aproximación a su aplicación por los tribunales ecuatorianos”, *Foro*, n.º 14 (2010): 40.

general sobre el particular, en tal sentido, debería primar el derecho a la tutela judicial efectiva de las partes en los procesos judiciales; sin embargo, tomando en consideración que otra de las reglas de dicha relación es la interdicción de la arbitrariedad, frente a este escenario cobran especial los límites jurídicos, a fin de que no se vulneren los derechos de los sujetos pasivos del procedimiento administrativo; en virtud de lo cual, es menester conocer en primera instancia cómo opera el régimen jurídico del Consejo de la Judicatura para la imposición de sanciones, a fin de evidenciar la necesidad de dichos límites.

### **1.1.- Sanciones disciplinarias**

Primeramente se debe indicar que, según sostiene Luciano Parejo Alfonso, el interés general expresa el fin institucional de la Administración Pública, el cual equivale a lo que el poder constituido competente, en principio el legislador, define como tal luego de haber identificado los problemas sociales y necesidades colectivas para su resolución y satisfacción como objeto de tutela, en el marco del pluralismo político propio de un Estado democrático, programando consecuentemente la actividad administrativa a través de un procedimiento legalmente establecido a ser cumplido por el órgano competente y guiado por principios constitucionales para lograr tal fin; ahora bien, según indica este tratadista, el legislativo cuenta con una gran libertad para la determinación del interés general, mientras que la Administración Pública en particular, debido al complejo orgánico que tiene encomendada, concreta dichos intereses de una manera diversa dando lugar al ejercicio de distintas potestades administrativas.<sup>67</sup>

Así también, para este tratadista, a más del legislativo existen otras organizaciones que integran la Administración Pública; y que, por lo tanto, cuentan con potestades administrativas para definir y proteger los intereses públicos determinados por el poder público conforme a sus competencias, es el caso del Tribunal Constitucional mediante la doctrina constitucional y la Función Judicial a través de su doctrina jurisprudencial; al respecto, puede decirse entonces que el legislador, y en menor medida, los restantes órganos estatales tienen una prerrogativa de definición de dichos intereses, pues las formalizaciones

---

<sup>67</sup> Luciano Parejo Alfonso, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 7ª ed. (Valencia: Tirant lo Blanch, 2014), 760-2.

normativas complementadas con doctrina jurisprudencial valen también como intereses públicos reales concretamente identificados.<sup>68</sup>

Ahora bien, nuestra Función Judicial no sólo se encuentra integrada por órganos jurisdiccionales como las unidades judiciales, tribunales, y cortes o salas de justicia, sino también por el Consejo de la Judicatura como su órgano administrativo de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial. En virtud de lo cual, le corresponde también a este órgano la satisfacción de los intereses generales, puntualmente en el caso que nos ocupa, prevenir y sancionar el retardo judicial injustificado, mediante la potestad sancionadora para velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial, en cuyo ejercicio de dicha potestad también intervienen otras potestades administrativas como las regladas y las discrecionales.

Es por ello que, a decir de Luciano Parejo Alfonso, el interés general nace precisamente para imponer límites a la actuación de todos los sujetos privados y públicos; y que, la contravención a tales límites por los sujetos destinatarios de las normas lleva aparejada con normalidad determinada consecuencia que en caso más grave puede consistir, cuando la contravención al ordenamiento jurídico se tipifica como infracción, en imponer al infractor una sanción en el ejercicio justamente de la potestad sancionadora.<sup>69</sup>

Dicha la potestad sancionadora tiene su fundamento, como lo indica Luciano Parejo, en la dificultad creciente del incumplimiento por parte de la Administración Pública de sus fines propios en la sociedad de nuestros días, por lo que, las políticas públicas formalizadas en sectores administrativizados no pueden prescindir normalmente del instrumento sancionador si quieren asegurar su efectividad.<sup>70</sup>

En el caso que nos ocupa, ha sido de conocimiento público que los procesos judiciales se han encontrado represados por largo tiempo sea por la falta de personal, de capacitación de los servidores judiciales, o causa del sistema jurídico escrito que resulta inoperante, o debido al modelo de gestión, entre otros aspectos; todo lo que se contrapone al ejercicio de derechos constitucionales como la tutela efectiva y a principios jurídicos del sistema procesal

---

<sup>68</sup> *Ibíd.*, 766-7.

<sup>69</sup> *Ibíd.*, 767.

<sup>70</sup> *Ibíd.*, 778.

como la celeridad; y a los principios que rigen la Administración Pública,<sup>71</sup> sobre esto sabiamente se ha expresado que justicia que no llega pronto no es justicia; por lo que, el interés general del Consejo de la Judicatura se circunscribe en prevenir y sancionar el retardo judicial; y, no sólo para garantizar en sí la celeridad, sino también la transparencia de la Función Judicial, siendo estos dos conceptos interdependientes entre sí.

En este contexto, la sanción vendría a concebirse entonces como una acción con efecto negativo para el funcionario en ejercicio de la correspondiente potestad administrativa por un hecho o conducta constitutivos de infracción asimismo administrativa, es decir, tipificada legal y previamente; y, que puede consistir en la pérdida de una situación jurídica subjetiva favorable sea total, parcial, temporal o definitivamente, en la revocación de actos favorables, la pérdida de la carrera funcionarial, entre otras. Es decir, que a causa de la conducta ilegal del funcionario la consecuencia consistirá siempre en la privación de un bien jurídico o de un derecho, o en la imposición de una obligación, a decir de Eduardo García de Enterría.<sup>72</sup>

De lo cual se desprende que, la Administración Pública en el ejercicio de su potestad sancionadora puede imponer distintas clases de sanciones; entre ellas las sanciones disciplinarias, que a decir de Luciano Parejo Alfonso la Administración Pública precisa para existir y funcionar correctamente un poder interno o doméstico específico de articulación de los medios, en concreto los personales, cuya actuación es precisamente la de la organización; de ahí que, las sanciones disciplinarias no son más que sanciones administrativas cualificadas por el tipo de relación jurídica sustantiva sobre el que operan: la relación del empleo público.<sup>73</sup>

Respecto a ello, el Consejo de la Judicatura, a través de su régimen disciplinario, que se encuentra previsto en el capítulo VII del título II desde el artículo 102 hasta el artículo 119 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), es competente para imponer sanciones por infracción leves, graves o gravísimas a todas las servidoras y servidores judiciales, sea que pertenezcan a las carreras judicial, fiscal, de la defensoría pública, incluida la división

---

<sup>71</sup> Ecuador, *Constitución*, art. 227: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.”

<sup>72</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo II*, 9.ª ed. (Madrid: Thomson Civitas, 2004), 163.

<sup>73</sup> Parejo, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 782.

administrativa; así también, para los órganos auxiliares de la Función Judicial como son los notarios, martilladores y depositarios judiciales.

Para el efecto, el Consejo de la Judicatura cuenta además con el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria, en el cual se establecen las atribuciones de cada una de los servidores judiciales administrativos: que intervienen en la sustanciación de un expediente disciplinario; así como, el procedimiento a seguirse por cada uno de ellos. En este punto, es preciso indicar que, por lo general los reglamentos en el ámbito administrativo sancionador prestan colaboración en la tipificación.

Sobre ello, Pedro González Tobarra sostiene que el principio de reserva de ley en materia sancionadora no es absoluto, permitiéndose que otras normas de diverso rango puedan coadyuvar en el esclarecimiento y definición de las infracciones y sanciones en los casos de leyes *sancionadoras incompletas y en blanco*.<sup>74</sup> De lo cual se colige que, para tratadistas como el mencionado es factible que en el Derecho Administrativo Sancionador existan remisiones reglamentarias como una excepción al principio de reserva de ley o al principio de tipicidad, o podría decirse también como una modalidad de ejercicio diferente de dichos principios.

Sin embargo, para tratadistas como Juan Carlos Cassagne, la reserva de ley constituye la máxima expresión del principio de legalidad ya que “prescribe una regla superior en el plano constitucional que consiste en que determinadas materias sólo pueden ser reguladas por leyes del Congreso.”<sup>75</sup>

Así también, Eddy de la Guerra indica que “la legalidad y la reserva de la ley en calidad de principios jurídicos se convierten en una garantía individual de seguridad jurídica que junto a la interdicción de la arbitrariedad, aseguran la democracia mediante la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas.”<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Pedro González Tobarra y José Ramón Rodríguez, “El principio de legalidad: los principios de reserva de ley, irretroactividad y tipicidad”, en *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, ed. Mariano Herranz, 3ª ed. (Pamplona: Thomson Reuters Arazandi, 2013), 115.

<sup>75</sup> Juan Carlos Cassagne, *El Principio de Legalidad y el Control Judicial de la Discrecionalidad Administrativa* (Ciudad de Buenos Aires: Marcial Pons, 2009), 120.

<sup>76</sup> Eddy María de la Guerra, *El deber de contribución al gasto público. Principios que lo informan y derechos del contribuyente*, 1.ª ed. (México: Porrúa, 2018), 153.

En este contexto, Juan Carlos Cassagne sostiene que esta estrictez se hace más fuerte y absoluta en materia penal, en la cual el principio de legalidad se proyecta en la determinación de los supuestos de hecho y las sanciones aplicables.<sup>77</sup>

De tal manera que, en el ámbito administrativo sancionatorio el principio de reserva de ley es absoluto, por consiguiente, las infracciones disciplinarias con sus respectivas sanciones deben estar previstas en la ley y no en el reglamento, toda vez que, este puede ser modificado fácilmente, tomando en consideración que los reglamentos están contenidos en resoluciones emitidas por las mismas autoridades administrativas.

Por su parte, Luciano Parejo Alfonso tiene una posición intermedia cuando indica que esta contribución reglamentaria debe quedar sujeta a algunas reglas, entre las cuales se encuentran: la ley debe establecer directamente el cuadro de infracciones y sanciones, de modo que, el reglamento solamente establezca especificaciones o graduaciones para identificarlas de mejor manera; en virtud de lo cual, no puede prever nuevas infracciones y sanciones, como tampoco puede alterar los límites de las mismas previstas por la Constitución y la ley.<sup>78</sup>

Ahora bien, en el caso del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, que aplica para los servidores judiciales, sea para bien o sea para mal, no contiene ninguna especificación en cuanto a las infracciones disciplinarias y sanciones previstas en el COFJ; por lo que, de él no se pueden extraer elementos que permitan en nuestro tema de estudio determinar de mejor manera el retardo judicial injustificado; como queda indicado.

En este contexto, los servidores judiciales son sancionados por el Consejo de la Judicatura con una amonestación escrita o sanción pecuniaria de hasta el 10% de su remuneración cuando el retardo es considerado leve de conformidad al numeral 5 del artículo 107 COFJ;<sup>79</sup> o con suspensión de funciones sin derecho a remuneración hasta por 30 días cuando el retardo es considerado grave: numeral 8 del artículo 108 *ibídem*, en lo que respecta

---

<sup>77</sup> Cassagne, *El Principio de Legalidad y el Control Judicial de la Discrecionalidad Administrativa*, 120.

<sup>78</sup> Parejo, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 791.

<sup>79</sup> Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, art. 107, num. 5: “Incurrir en negativa o retardo injustificado leve en la prestación del servicio que está obligado;”

a la violación de la tutela efectiva (violación del principio de celeridad);<sup>80</sup> o, con destitución del cargo cuando dicho retardo es considerado gravísimo: numeral 7 del artículo 109 *ibídem*, en lo que corresponde a la manifiesta negligencia.<sup>81</sup> Así también, son sancionados con destitución por incurrir en retardo de conformidad al artículo 127 del COF.<sup>82</sup>

## 1.2 Leyes sancionadoras en blanco

De lo expuesto, por un lado se colige que, el único tipo que retardo que se encuentra tipificado como tal es el leve, no así el retardo grave o gravísimo, sino que el Consejo de la Judicatura para sancionar estos dos últimos utiliza las infracciones disciplinarias de violación a la tutela efectiva y la manifiesta negligencia, respectivamente; a más de que, por un lado, en las disposiciones legales antes referidas no se determina el tiempo que constituye uno u otro tipo de retardo; y, por otro, no se establecen las causales por las cuales el retardo judicial puede ser justificado, el único parámetro que establece el Código Orgánico de la Función Judicial son las circunstancias constitutivas para la calificación de una infracción disciplinaria como susceptible de suspensión o destitución.<sup>83</sup>

Por consiguiente, si bien el objetivo es evitar que el Estado sea declarado responsable por retardo judicial, la otra cara de la moneda es que la normativa jurídica antes invocada para sancionar es muy flexible, a consecuencia de leyes sancionadoras en blanco; a más de la inobservancia de límites jurídicos por parte de las autoridades administrativas del Consejo

---

<sup>80</sup> Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, art. 108, num. 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>81</sup> Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, art. 109, num. 7: “Intervenir en las causas que debe actuar, como Juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable;”

<sup>82</sup> *Ibíd.*, art. 127: “Las secretarías y secretarios y demás servidoras y servidores judiciales que demoraren de forma injustificada o negligente poner al despacho los expedientes de su oficina, o hacer la entrega que se les hubiere ordenado, serán destituidos.”

<sup>83</sup> Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, art. 110: “CIRCUNSTANCIAS CONSTITUTIVAS.- La calificación de una infracción disciplinaria como susceptible de suspensión o destitución, en los casos que se utilizan estas expresiones en los artículos precedentes, se hará de acuerdo con las siguientes circunstancias constitutivas: 1. Naturaleza de la falta; 2. Grado de participación de la servidora o servidor; 3. Haberse cometido el hecho por primera vez o en forma reiterada; 4. Tratarse de hechos que constituyan una sola falta o una acumulación de faltas; 5. Los resultados dañosos que hubieran producido la acción u omisión; y, 6. Otros elementos atenuantes o agravantes que consten del sumario disciplinario. Se exceptúan los casos en que la ley ya realiza la calificación o dispone que se apliquen sanciones determinadas por la comisión de dichas infracciones.”

de la Judicatura en la aplicación de su potestad sancionadora y discrecional; por lo que, el Estado al final del día terminaría también vulnerando derechos humanos en este caso de los sujetos pasivos del procedimiento administrativo. De modo tal que, si el Estado no actúa dentro de parámetros constitucionales terminará siendo declarado responsable: bien por no sancionar el retardo judicial, o bien hacerlo vulnerando derechos y garantías de los implicados.

Sobre las leyes sancionadoras en blanco, Pedro González Tabarra sostiene que en esta clase de normas el legislador no define por completo el contenido de la acción constitutiva de la infracción, sino que se limita a dar una orden o establecer una prohibición cuyo contenido concreto no resulta de la misma norma sancionadora, sino de otra norma no sancionadora, por lo que, la norma en blanco resulta que no se ajusta a su nombre, puesto que, no es una norma sin contenido o de remisión pura, sino que, por un lado, sí establece una sanción, y, por otro lado, también establece un mandato positivo o negativo, y es el contenido de este mandato el que está regulado en otra norma que no es sancionadora.<sup>84</sup>

Respecto a ello, Luciano Parejo Alfonso sostiene que “la modulación del régimen de la potestad sancionadora, siempre con respecto del núcleo irreductible de garantías constitucionales, puede alcanzar en este tipo de sanciones una virtualidad flexibilizadora máxima”<sup>85</sup> Luego añade que “[d]e ahí que no constituya indicio de inseguridad jurídica en el ámbito de las relaciones de sujeción especial, una tipificación remisiva implícita o en blanco.”<sup>86</sup>

Sin embargo, en el ámbito práctico las disposiciones legales genéricas para sancionar el incumplimiento de los deberes y obligaciones de los servidores judiciales se contraponen a disposiciones constitucionales, generando incertidumbre no sólo para el sujeto pasivo del procedimiento administrativo, sino también para el sujeto activo, toda vez que, los hechos subyacentes son el retardo judicial injustificado, no así la negligencia; y, con ausencia de criterios claros sobre el tiempo y las causales de justificación del retardo.

Por todo ello, es que, conforme lo sostiene Eduardo García de Enterría “*siempre deberá ser exigible en el campo sancionatorio administrativo (no hay duda en el penal) el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad como como*

---

<sup>84</sup> González y Rodríguez, *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, 116-7.

<sup>85</sup> Parejo, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 782.

<sup>86</sup> *Ibíd.*, 783.

*garantía de la seguridad del ciudadano.*”<sup>87</sup> Lo cual, por las consideraciones expuestas es un criterio muy acertado; sin embargo, como se había indicado, recae en el ámbito del deber ser, ya que el régimen sancionatorio de varios órganos administrativos contiene leyes en blanco o remisiones legales oscuras, las cuales pueden ser utilizadas antojadizamente por parte de la autoridad sancionadora incurriendo en desviación de poder, y, por consiguiente, obteniendo como resultado una resolución arbitraria, sobre todo, cuando la conformación del órgano sancionador es política.

Por todas estas consideraciones, esto es, en razón de que la Administración Pública nunca prescindirá del instrumento sancionador por el interés general a su cargo que tiene que efectivizar; así también, porque las sanciones disciplinarias siempre conllevan la privación de un bien jurídico o la imposición de una obligación; y toda vez que en el régimen sancionador administrativo se encuentran presentes leyes sancionadoras en blanco, es que se vuelve imprescindible la observancia de límites jurídicos formales y materiales durante la sustanciación de un procedimiento administrativo para sancionar el retardo judicial injustificado, por parte de las autoridades administrativas, a fin de que sus actuaciones se encuentren legitimadas y en el marco de los preceptos constitucionales; de modo que, la facultad sancionadora no sea ejercida por la autoridad administrativa exorbitantemente.

## **2- Límites jurídicos para la determinación del retardo judicial injustificado**

Cuando el Consejo de la Judicatura, a través de sus resoluciones administrativas, determina que el retardo en el que ha incurrido un servidor judicial constituye un retardo leve, una violación al principio de celeridad o una manifiesta negligencia, todas sus actuaciones, hasta arribar a una resolución administrativa final, deben estar sujetas a límites jurídicos, pues constituyen actos en ejercicio del poder público, tomando en consideración la relación asimétrica que siempre existirá entre un ciudadano, en este caso el sujeto del procedimiento administrativo, y la Administración Pública, en este caso el Consejo de la Judicatura, que si bien la mayor parte de su personal se ha profesionalizado no deja de estar en cierta desventaja frente a todo un aparataje estatal. Como bien se ha indicado la utilidad y necesidad de las facultades sancionatorias y discrecionales como propias de los organismos

---

<sup>87</sup> García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo II*, 9.ª ed. (2004), 169.

administrativos para satisfacer el interés general, no obstante, también se debe reconocer que dichas facultades no pueden actuar autónoma y libremente, sino en el marco de límites jurídicos: formales y materiales, que vienen de la Constitución y la ley, pues al fin y al cabo dichas facultades constituyen un poder de la Administración Pública, el cual debe ser controlado con el único propósito de evitar la arbitrariedad.

## **2.1 Límites formales**

Los límites formales en el régimen sancionador del Consejo de la Judicatura parten del principio de legalidad también formal como conquistas propias del Estado de Derecho, como son el respeto a las competencias internas y la garantía de un proceso o procedimiento; a decir de José Fernando Mestre este tipo de límites es más claro que el grupo de límites materiales, pues evita el problema de invasiones o usurpación de funciones a que da lugar el control material, siendo el control más sosegado ya que se hace una comparación directa con el texto normativo pertinente, el cual normalmente es de carácter legal.<sup>88</sup> Este criterio es acertado, pues se compadece con la realidad del régimen sancionatorio del Consejo de la Judicatura, en el cual no existe mayor novedad, en lo que corresponde a inobservancia de distribución de competencias internas y de inobservancia del procedimiento, a excepción de ciertas facultades jurisdiccionales que han sido asumidas por el Consejo de la Judicatura, cuando no debería hacerlo por ser órgano administrativo de control.

### **2.1.1.- Las limitaciones orgánicas**

Esta clase de limitaciones, a decir de Fernando Mestre se encuentran conformadas por las reglas de distribución de competencias, composición y funcionamiento interno de los órganos que intervienen en el proceso de toma de decisiones; por lo que, el límite se transgrede cuando la facultad es ejercida por quien no ha sido autorizado legalmente, transformándose inmediatamente en un acto arbitrario<sup>89</sup> De tal manera que, por una parte, en este acápite se debe hacer mención a la forma cómo está integrado el Consejo de la

---

<sup>88</sup> Mestre, *La Discrecionalidad para Acusar*, 156.

<sup>89</sup> *Ibíd.*156-7.

Judicatura, para luego hacer referencia a una problemática que afecta el principio de independencia judicial.

En esta línea de ideas, el Consejo de la Judicatura ejerce su potestad administrativa a nivel nacional de forma desconcentrada y descentralizada;<sup>90</sup> se encuentra integrado por 5 delegados con sus respectivos suplentes, uno de los cuales ostenta la calidad de Presidente.<sup>91</sup>

Su estructura funcional comprende: el Pleno, la Presidencia y la Dirección General. A más de ello, se encuentran las Direcciones Provinciales, las cuales son ejercidas por el Presidente de la Corte Provincial juntamente con los Delegados que el Consejo de la Judicatura determine, que en este caso son los Directores Provinciales.<sup>92</sup> Así también, se encuentra integrado por unidades administrativas tanto en planta central como a nivel provincial, de conformidad a las previsiones establecidas en el Estatuto Integral de Gestión Organizacional por Procesos; entre las cuales, en lo que nos ocupa, se encuentra la Subdirección Nacional de Control Disciplinario y a nivel provincial las Unidades de Control Disciplinario, las cuales se encuentran presididas por su respectivo Coordinador.<sup>93</sup>

Para cada uno de estos funcionarios tanto el Código Orgánico de la Función Judicial<sup>94</sup> como El Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, contenido tanto en la Resolución Nro. 029-2015<sup>95</sup> como en la 006-2018 mediante el cual se establecen reformas a citado reglamento,<sup>96</sup> se establece sus atribuciones en cada una de las etapas del procedimiento administrativo, a fin de evitar que un mismo funcionario sea decisor y parte, y de esta manera garantizar objetividad en el servicio público. Sobre ello, acertadamente Ricardo Rivero sostiene que el ordenamiento jurídico dispone asignar a funcionarios distintos la sustanciación de la fase instructora y la de resolución, lo cual es una circunstancia infrecuente y compleja, a decir del tratadista por la lógica de las relaciones

---

<sup>90</sup> Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, art. 256.

<sup>91</sup> *Ibíd.*, art. 257.

<sup>92</sup> Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, art. 261.

<sup>93</sup> Ecuador Consejo de la Judicatura, *Resolución Nro. 12-2018*, Registro Oficial 310, Edición Especial, 27 de febrero de 2018, anexo 3, num. 2.2.3.

<sup>94</sup> Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, arts. 114, 119, 264 num. 11 y 12, 269 num. 5, 280 num. 7

<sup>95</sup> Ecuador Consejo de la Judicatura, *Resolución Nro. 029-2015*, Registro Oficial 455, Primer Suplemento, 10 de marzo de 2015.

<sup>96</sup> Ecuador Consejo de la Judicatura, *Resolución Nro. 006-2018*, Registro Oficial 179, Segundo Suplemento, 9 de febrero de 2018.

interorgánicas, pero elocuente como manifestación de la preocupación del legislador orgánico por extremar la objetividad en el ejercicio de esta potestad.<sup>97</sup>

Ahora bien, el problema surge cuando el Consejo de la Judicatura, siendo órgano administrativo de control, asume ciertas facultades jurisdiccionales como la determinación de la incorrección en la tramitación o el error inexcusable, cuando no debería hacerlo sin el pronunciamiento previo del juez de la causa, sumado al hecho de que, su integración es de carácter político, todo lo cual constituye un factor muy importante que puede influir en que una resolución que dicta este órgano administrativo en un procedimiento disciplinario, en el ejercicio de sus facultades sancionadoras, de modo que, la discrecionalidad pase a la arbitrariedad.

Al respecto, es preciso hacer mención a ciertos articulados que atravesaron enmiendas constitucionales, que denotan esta conformación política del órgano administrativo; entre ellos el artículo 179 de la Constitución, que fue sustituido por el anexo Nro. 5 de la pregunta Nro. 5 de la consulta popular efectuada el 7 de mayo de 2011, mediante el cual se disminuye el número de sus integrantes y se añade la forma de su elección,<sup>98</sup> en lo principal indica lo siguiente:

**Art. 179.- El Consejo de la Judicatura se integrará por 5 delegados y sus respectivos suplentes, quienes serán elegidos mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, cuyo representante lo presidirá; por el Fiscal General del Estado, por el Defensor Público, por la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional.**

Los delegados mencionados en el inciso anterior serán elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a través de un proceso público de escrutinio con veeduría y posibilidad de una impugnación ciudadana.

El procedimiento, plazos y demás elementos del proceso serán determinados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Los miembros del Consejo de la Judicatura, tanto titulares como suplentes, durarán en el ejercicio de sus funciones 6 años.

El Consejo de la Judicatura rendirá su informe anual ante la Asamblea Nacional, que podrá fiscalizar y juzgar a sus miembros. (Énfasis añadido)

---

<sup>97</sup> Ricardo Rivero y Víctor Granda Aguilar, *Derecho Administrativo* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2017), 232.

<sup>98</sup> Ecuador, *Resultados del Referéndum y Consulta Popular 2011*, Registro Oficial 490, Suplemento, 13 de julio de 2011, art. 179.

Así también, a través de esta enmienda constitucional, del artículo 180 de nuestra Constitución se elimina como requisito para ser vocal del Consejo de la Judicatura el concurso de méritos y oposición,<sup>99</sup> quedando como requisitos solamente los siguientes:

Art. 180.- Las vocales y los vocales cumplirán los siguientes requisitos:

1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos.
2. Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país o en las ramas académicas afines a las funciones propias del Consejo, legalmente acreditado.
3. Haber ejercido con probidad e idoneidad notorias la profesión o la docencia universitaria en Derecho o en las materias afines a las funciones propias del Consejo, por un lapso mínimo de diez años.

De lo manifestado, se destaca la eliminación de la calidad de vocales del Consejo de la Judicatura por delegados de la Función Judicial, de la Ejecutiva y Legislativa, y, su presidente ya no es elegido entre su miembros, sino que es el delegado de la Corte Nacional, lo que en primera línea afecta la autonomía de este organismo; y, se reemplaza el concurso de méritos y oposición por la designación por parte de otra función como es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de ternas; en lo principal.

Al respecto, Luis Pásara señala que “[s]i al convocar a consulta popular, que se llevó a cabo en mayo de 2011, y mediante cuyos resultados se modificó la Constitución de 2008 en varios puntos, el gobierno de Rafael Correa tuvo o no como motivación asegurar que el Consejo de la Judicatura desempeñe un papel contralor respecto de los jueces, que asegure determinados propósitos políticos, sólo puede ser materia de interpretación<sup>100</sup> De tal suerte que, el cambio efectuado en el modelo constitucional original produjo una preeminencia de los otros poderes en el órgano de gobierno de la Función Judicial, en especial del Ejecutivo.

Por consiguiente, la forma cómo se integra el Consejo de la Judicatura podría tener incidencia en las resoluciones que emite sea para favorecer o perjudicar la situación jurídica del sujeto pasivo del procedimiento administrativo, en el contexto de los intereses políticos del momento, en razón de que, sus delegados indudablemente se deben a otras funciones y organismos del Estado, y no a un concurso de méritos y oposición, por lo que, indudablemente una resolución administrativa en casos de connotación política no

---

<sup>99</sup> *Ibíd.*, art. 180.

<sup>100</sup> Luis Pásara, *Independencia judicial en la reforma a la justicia ecuatoriana*, (Quito, Fundación para el Debido Proceso; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad; Instituto de Defensa Legal, 2014), 41.

respondería netamente a los méritos del expediente en sí y de las alegaciones que se haya realizado sobre los hechos, sino también a los intereses que se encuentran en juego.

Sobre este punto en concreto, para Zaffaroni un juez independiente no es un empleado o una rama más del ejecutivo o del legislativo, ni de una corte o un tribunal supremo; además, sostiene que tanto la independencia interna como la externa son indispensables para posibilitar su independencia moral, la cual no la impone el derecho, pero la posibilita porque le otorga al juez un espacio para decidir conforme a su entendimiento de la ley.<sup>101</sup> Esto significa que, indudablemente, la independencia judicial tiene como sustento la separación de poderes, constituyéndose por consiguiente estos dos conceptos en pilares fundamentales del Estado constitucional de derechos y justicia; sin embargo, la independencia judicial tampoco debe entenderse como un derecho absoluto de los servidores judiciales, sino su deber, y de mejor manera un derecho de los ciudadanos.

Con esta aclaración, como es de conocimiento público se ha denunciado que el Consejo de la Judicatura se convirtió en el brazo ejecutor de la política gubernamental, en inobservancia del principio de independencia. Ya en el punto en concreto, específicamente se ha denunciado que la incidencia de otras funciones del Estado en el Consejo de la Judicatura ha sido a través de la falta disciplinaria del error inexcusable,<sup>102</sup> en inobservancia de las facultades correctivas de los jueces prevista en el numeral 3 del artículo 131 del

---

<sup>101</sup> Eugenio Raúl Zaffaroni, “Dimensión política de un poder judicial democrático”, en *La transformación de la justicia*, ed. Santiago Andrade y Luis Ávila (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008), 120.

<sup>102</sup> Pásara, *Independencia judicial en la reforma a la justicia ecuatoriana*, 55-6. Al respecto, indica que a la pregunta acerca de si el Consejo cuenta con la competencia jurídica para evaluar el error inexcusable puede sumarse otra que deriva de la constatación de que el Consejo es un órgano de naturaleza política; por lo que, se pregunta ¿No se convierte entonces el Consejo de la Judicatura en un brazo de actuación gubernamental para determinadas políticas, que no se gestan en la Función Judicial, sean ejecutadas en el terreno que está cargo de los jueces? Para el efecto, trae a colación el asunto de la prisión preventiva, indica que desde el año 2009 el ex Presidente Correa adoptó una política de combate a la delincuencia que pasó por la restricción en el uso judicial de las medidas alternativas a la prisión preventiva, explicitando en los enlaces ciudadanos los nombres de los jueces que habían otorgado el mayor número de libertades al no haber aplicado extensamente la prisión preventiva; por su parte, según indica, el Consejo de la Judicatura anterior llevó a cabo esta política trazada por el ex presidente, según una muestra de casos resoluciones de expedientes disciplinarios que trae e escenario, en los cuales, los jueces sumariados fueron destituidos por la figura del error inexcusable al haber concedido dicha sustitución de medidas.

COFJ.<sup>103</sup> Es decir, que la regulación del error inexcusable puede enmascarar acciones disciplinarias que suponen auténticas revisiones jurisdiccionales.<sup>104</sup>

Ahora bien, lo que no se ha visibilizado es que no sólo a través de la figura del error inexcusable se han generado resultados arbitrarios por parte del Consejo de la Judicatura, sino también a través de la calificación del retardo judicial injustificado; es decir, generalmente el tema que ha estado presente en la palestra pública, o que ha sido muy mediático, ha sido el error inexcusable, pero el Consejo de la Judicatura también tiene otra arma muy poderosa que es determinar si un retardo es leve, grave o gravísimo sin la presencia de parámetros legales que permitan establecer con claridad uno u otro tipo de retardo.

Hecho que al fin de cuentas también termina vulnerado el principio de independencia judicial, por cuanto, en la práctica el servidor judicial sumariado, a fin de evitar sanciones disciplinarias o atenuar las mismas, procede a dar trámite a los procesos judiciales en los cuales se ha denunciado el retardo judicial; y en este caso el Consejo de la Judicatura tendrá también un cheque en blanco entregado por el Legislativo, inclusive para considerar un retardo judicial a su conveniencia política. Por ello, ante la ausencia de criterios para la calificación del retardo judicial injustificado su límite orgánico también sería que un órgano jurisdiccional superior determine dicho retardo cuando en la norma jurídica no se establezca el tiempo para dar trámite a las diligencias judiciales.

De todo lo manifestado se colige, que tanto en el Código Orgánico de la Función Judicial, así como, en el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura establecen los sujetos activos del procedimiento disciplinario con sus respectivas atribuciones; por lo que, no existe confusión en cuanto a los roles que cada uno de estos servidores judiciales administrativos tiene que cumplir en cada fase del procedimiento. No obstante, dada la conformación política del Consejo de la Judicatura, influye en el hecho de que, en contraposición al principio de independencia judicial, por influjo de otras funciones del Estado, y ante la omisión de los órganos jurisdiccionales,

---

<sup>103</sup> Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, art. 131, num. 3: “Declarar en las sentencias y providencias respectivas, la incorrección en la tramitación o el error inexcusable de servidoras y servidores judiciales, y comunicar al Consejo de la Judicatura a fin de que dicho órgano sustancie el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones;”

<sup>104</sup> José Miguel Vivanco, “Carta sobre independencia judicial en Ecuador”, *Human Rights Watch*, accedido 29 de enero de 2014, párr. 15,  
<https://www.hrw.org/es/news/2014/01/29/carta-sobre-independencia-judicial-en-ecuador>

finalmente termine asumiendo facultades jurisdiccionales como la calificación del error inexcusable y determine en qué supuestos se configura uno u otro tipo de retardo judicial injustificado cuando la norma jurídica no lo establece, de ahí que, la limitación orgánica frente a esta realidad es que sea el órgano jurisdiccional indique cuál es el error de Derecho y cómo se ha configurado el retardo judicial injustificado cuando la norma no lo establezca.

### **2.1.2.- Los límites procedimentales**

Cuando se habla de límites procedimentales implica la existencia de un procedimiento para imposición de una sanción en sede administrativa. En tal sentido, se debe indicar que la Administración Pública primeramente para ejercitar su potestad sancionadora y arribar a una decisión final necesita de un procedimiento formal, esto es, previamente establecido en la norma jurídica para canalizar su ejercicio, esto es, un catálogo de reglas que deben ser observadas por la autoridad administrativa para la aplicación de una sanción, en aplicación del principio de legalidad; sobre ello nuestra Constitución ha prescrito que sólo se podrá juzgar a una persona con observancia del trámite propio de cada procedimiento.<sup>105</sup>

En este sentido, para Ricardo Rivero Ortega el procedimiento administrativo constituye una cadena de trámites previos a la resolución, o un canal necesario para la formación de la voluntad de sus órganos para ayudar a prevenir errores y a conseguir la información relevante antes de pronunciarse. De ahí que, a su decir, el procedimiento administrativo presenta doble faz: por un lado, incrementa la eficacia; y, por otro, garantiza la posibilidad de defensa de los derechos de los sujetos pasivos de tal procedimiento.<sup>106</sup>

Así también, Luciano Parejo Alfonso resalta la importancia de esta institución al indicar que una de las garantías del principio de legalidad en materia sancionadora es la procedimental, toda vez que, la actividad administrativa de sanciones es siempre una actividad estrictamente formalizada, de suerte que no hay posibilidad alguna de imposición válida de sanción sin la tramitación previa de un procedimiento con todas las garantías, el cual además debe encontrarse normativamente preestablecido sea legal o reglamentariamente.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Ecuador, *Constitución*, art. 76, núm. 6.

<sup>106</sup> Rivero y Granda, *Derecho Administrativo*, 169.

<sup>107</sup> Parejo, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 788-9.

Sin embargo, a pesar de que el procedimiento administrativo es una institución fundamental para el ejercicio de los derechos, su régimen jurídico se encuentra disperso y, por consiguiente, no codificado, por lo que, una propuesta persistente en los países con una Administración Pública que pretende organizarse mejor es la codificación, a fin de fusionar los distintos procedimientos en una sola ley; y, de esta manera garantizar certeza como garantía de seguridad jurídica. Es así que en el caso ecuatoriano se promulgó el Código Orgánico Administrativo (COA),<sup>108</sup> el cual de conformidad a su artículo 1 tiene por objeto regular el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público; no obstante, en lo que respecta al Consejo de la Judicatura no aplica el procedimiento administrativo previsto en dicho código.

En este contexto, a decir de Ricardo Rivero Ortega todo procedimiento administrativo contiene una estructura: actuaciones previas o medidas provisionales antes de iniciar el procedimiento; la iniciación del mismo que puede ser de oficio o a instancia de persona interesada; luego de la iniciación se encuentra la instrucción del procedimiento, el cual comporta una serie de actos administrativos de trámite, la posibilidad de adoptar medidas cautelares y formular alegaciones por los interesados, la etapa probatoria, presentación de documentación; para luego finalizar con una resolución, la cual es considerada la más coherente de las terminaciones porque da respuesta a todas las cuestiones planteadas, y de la cual además se puede recurrir ante el órgano superior; sin embargo, puede terminar también por desistimiento, renuncia, declaración de caducidad, convenio, la imposibilidad material de continuar con el procedimiento por causas sobrevenidas como la desaparición del objeto o el fallecimiento del interesado; tras la finalización se encuentra la fase de ejecución.<sup>109</sup>

En el caso del Consejo de la Judicatura, respecto a los servidores judiciales, se debe indicar que existen tres tipos de trámites,<sup>110</sup> los cuales tienen su respectivo procedimiento, el cual se encuentra establecido en el Código Orgánico de la Función Judicial y el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria.

Primeramente, puede iniciar mediante una investigación a cargo del Coordinador de la Unidad Provincial de Control Disciplinario,<sup>111</sup> como actuación previa, cuando los

---

<sup>108</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 1.

<sup>109</sup> Rivero y Granda, *Derecho Administrativo*, 175-7.

<sup>110</sup> Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, art. 113.

<sup>111</sup> *Ibíd.*, art. 114.

elementos proporcionados por los usuarios no son suficientes para instruir un sumario disciplinario directamente.<sup>112</sup> En segundo lugar, el Director Provincial del Consejo de la Judicatura, independientemente de lo que se sugiere en el Informe Motivado de Investigación, tiene dos opciones: o bien puede disponer el archivo del expediente, o bien, puede decidir la apertura de sumario disciplinario de oficio.<sup>113</sup>

Acto seguido, se realiza la citación al servidor judicial sumariado; luego de lo cual, con la contestación del servidor judicial, o sin ella, el Director Provincial apertura la etapa probatoria.<sup>114</sup> Finalmente, el Director Provincial emite resolución, en el caso que sea ratificación de inocencia o que sancione las infracciones leves,<sup>115</sup> en estos casos se puede apelar ante el Pleno del Consejo de la Judicatura, de la cual no existe otro recurso en la vía administrativa.<sup>116</sup>

Así también, entre las atribuciones del Director Provincial se encuentra la de emitir un informe motivado ante la Dirección General del Consejo de la Judicatura cuando se pretende que se sancionen las infracciones graves, solamente sugiriendo la imposición de una sanción de suspensión;<sup>117</sup> acto seguido, de la decisión que adopta el Director General se puede presentar recurso de apelación ante el Pleno del Consejo de la Judicatura.<sup>118</sup> De igual manera, el Director Provincial puede emitir informe motivado ante el Pleno del Consejo de la Judicatura cuando se trata de infracciones gravísimas, sugiriendo la imposición de una sanción de destitución;<sup>119</sup> y, de la resolución que adopte el Pleno del Consejo de la Judicatura no cabe recurso alguno, como se ha indicado anteriormente.

Ahora bien, lo que suele suceder también es que una vez destituido el servidor judicial el mismo Pleno puede volver a revisar su expediente a través de la figura de la autotutela administrativa, la cual si bien puede favorecer en ciertos casos a los servidores judiciales destituidos, es una figura que no se encuentra prevista ni en la ley ni en el reglamento, a más del carácter político que suele tener en vista de que cuestionadamente sólo ciertos servidores judiciales son beneficiarios de aquella.

---

<sup>112</sup> Ecuador Consejo de la Judicatura, *Resolución Nro. 029-2015*, art. 28.

<sup>113</sup> *Ibíd.*, art. 11, literal b).

<sup>114</sup> *Ibíd.*, art. 34 - art.37.

<sup>115</sup> Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, art. 117

<sup>116</sup> *Ibíd.*, art. 119.

<sup>117</sup> Ecuador Consejo de la Judicatura, *Resolución Nro. 029-2015*, art. 40, literal a).

<sup>118</sup> Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, art. 280, núm. 7.

<sup>119</sup> Ecuador Consejo de la Judicatura, *Resolución Nro. 029-2015*, art. 40, literal b).

En tercer lugar, el procedimiento administrativo puede iniciar con denuncia o queja, esto es, cuando las peticiones de los usuarios se encasillan su inconformidad en requisitos de forma y de fondo previstos en el Código Orgánico de la Función Judicial. Acto seguido, se convoca a la diligencia de reconocimiento de firma y rúbrica;<sup>120</sup> luego de lo cual el Coordinador de la Unidad Provincial de Control Disciplinario emite un examen de admisibilidad, en el cual puede sugerir que se acepte o no trámite la denuncia presentada;<sup>121</sup> posteriormente, si la denuncia cumple con mentados requisitos el Director Provincial mediante auto debidamente motivado inicia el sumario disciplinario, con los pasos mencionados<sup>122</sup> en los párrafos ut supra, pero con la particularidad de que ahora existe un denunciante quien ejerce la legitimación activa dentro del expediente, quien deberá actuar prueba para demostrar sus afirmaciones. Si la denuncia no cumple dichos requisitos se emite por parte del Coordinador un auto de inadmisión, el cual puede ser apelado ante el Subdirector Nacional de Control Disciplinario, quien puede ratificar lo analizado en la instancia provincial o puede disponer la instrucción a sumario.<sup>123</sup>

Así también, se pueden imponer medidas cautelares, con las cuales se suspenden las funciones del servidor judicial por el tiempo máximo de 90 días, por parte del Presidente del Consejo de la Judicatura, sin pérdida de remuneración, cuando se justifiquen hechos graves y urgentes.<sup>124</sup>

De igual manera, en cuanto a las formas de terminación del procedimiento administrativo se encuentra la resolución en firme; el desistimiento cuando se trata de denuncia o queja, que puede ser presentado antes de que se emita la resolución correspondiente, sin embargo, queda a discrecionalidad administrativa aceptar el desistimiento y asumir de oficio la causa, o simplemente aceptar el desistimiento y disponer el archivo de la misma;<sup>125</sup> de igual manera, el procedimiento administrativo termina por la declaratoria de prescripción de la acción disciplinaria.<sup>126</sup>

---

<sup>120</sup> Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, art. 113 y art. 115.

<sup>121</sup> Ecuador Consejo de la Judicatura, *Resolución Nro. 029-2015*, art. 30.

<sup>122</sup> *Ibíd.* art. 33.

<sup>123</sup> Ecuador Consejo de la Judicatura, *Resolución Nro. 006-2018*, art. 3.

<sup>124</sup> Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, art. 269, núm. 5.

<sup>125</sup> Ecuador Consejo de la Judicatura, *Resolución Nro. 029-2015*, art. 27.

<sup>126</sup> Ecuador, *Código Orgánico de la Función Judicial*, art. 106.

De lo expuesto, se evidencia que sí en realidad el procedimiento administrativo es un conjunto de reglas, de trámites o pasos previamente establecidos en la ley y en el reglamento, a fin de encauzar adecuadamente las distintas peticiones que realizan los usuarios del servicio ante sus inconformidades con el servicio de justicia, y que cada etapa es conocida por el servidor judicial administrativo a quien la ley o el reglamento le haya conferido tal facultad para garantizar imparcialidad en sus actuaciones, de tal manera que, se obtiene además orden y transparencia en la sustanciación de las mismas, y sobre todo se plasma el ejercicio de los derechos de la ciudadanía; caso contrario, se generaría un caos jurídico, atentando contra el principio de legalidad y la certeza como garantías de seguridad jurídica; no obstante, el procedimiento administrativo del Consejo de la Judicatura tiene ciertas deficiencias, por lo que, cuando se da cumplimiento a los pasos anteriormente mencionados se estaría garantizando sólo un procedimiento, más no un debido procedimiento administrativo, que conlleva el cumplimiento de garantías para el real ejercicio del derecho a la defensa del sujeto pasivo del procedimiento administrativo, como se verá más adelante.

## 2.2.- Límites materiales

Existen algunos límites materiales como los *supuestos fácticos*, o denominados también hechos determinantes, como una técnica de control y reducción de la discrecionalidad, mediante el cual el funcionario debe realizar una verificación objetiva de los supuestos de hecho, por lo tanto, no puede inventarlos ni desfigurarlos;<sup>127</sup> así también, otro control material es el *interés general*, a través del cual las decisiones de la Administración Pública no deben estar dirigidas a satisfacer intereses personales, sino los de la colectividad; ahora bien, la limitación material más importante constituye, a decir de Fernando Mestre, los principios generales del Derecho y/o los principios constitucionales.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo I*, 16.ª ed. (2013), 515. Para estos tratadistas constituyen los hechos en los que se apoya toda potestad discrecional y que funciona como presupuesto fáctico de la norma de cuya aplicación se trata, no obstante, los mismos han de ser una realidad como tal, pues esta no puede ser y no ser simultáneamente de una manera u otra; la valoración de la realidad podrá ser objeto de una facultad discrecional, pero la realidad como tal, si se ha producido el hecho o no se ha producido y cómo se ha producido, esto ya no puede ser objeto de una facultad discrecional, toda vez que, no puede quedar al arbitrio de la Administración discernir si un hecho se ha cumplido o no se ha cumplido, o si algo ha ocurrido si realmente no ha sido así.

<sup>128</sup> Mestre, *La Discrecionalidad para Acusar*, 159-62.

En tal concepto, este acápite se centra exclusivamente en los principios jurídicos, los cuales para efectos del presente trabajo académico son los principios constitucionales y generales del derecho, los cuales se engloban en *principios generales del Derecho Administrativo*.

### **2.2.1- Principios constitucionales**

Los actos de la Administración Pública deben estar vinculados a las disposiciones constitucionales como los principios y derechos contenidos en ellos, toda vez que, la Constitución rige para todo el ordenamiento jurídico y no solamente para ciertos sectores, por lo tanto, su eficacia no puede ser limitada en sede administrativa; de ahí que, la actuación de la Administración Pública, en especial la interpretación de las disposiciones legales y reglamentarias, se encuentra compelida por la Constitución, y, por lo tanto, deben guardar coherencia con esta norma fundamental. En tal sentido, dos son los principios que se abordan en este acápite:

**2.2.1.1.- Debido proceso.** – Para Claudia del Pozo, puede ser *sustantivo o material y adjetivo o formal*. El primer supuesto alude al control que realiza el Estado para proteger los derechos fundamentales contra leyes contrarias a la Constitución, es decir, que todo acto del poder público no debe afectar irrazonablemente los derechos fundamentales. Por su parte, el control formal implica un conjunto de garantías procesales para asegurar el derecho a la defensa de los derechos fundamentales durante la prosecución de las etapas del proceso judicial o procedimiento administrativo hasta obtener una sentencia o resolución, respectivamente, y, de esta manera identificar la correcta o incorrecta actuación del Poder Público.<sup>129</sup>

En este contexto, Carlos Santiago Nino por su parte indica que el debido proceso y las garantías vinculadas a él hacen a la forma en que un acto de coacción estatal, que en primera instancia es atentatorio contra un derecho individual, pueda ser ejercido en contra de una persona determinada, pero justificadamente. Para ello, sostiene este tratadista que, es menester la intervención de todos los poderes del Estado con la debida independencia entre sí: el Poder Legislativo interviene reglamentando los derechos y determinando las

---

<sup>129</sup> Claudia Del Pozo, *Control Difuso y Procedimiento Administrativo*, 1.ª ed. (Lima: Palestra Editores, 2005), 111-2

condiciones en cada uno de ellos puede ser limitado; no obstante, en razón de que las leyes que regulan dichos derechos pueden ser aplicadas arbitrariamente, falsificando hechos que condicionan su aplicación, se hace necesario que entre el individuo y la coacción estatal por parte del Poder Ejecutivo se interponga un Poder Judicial a través de un juez independiente.<sup>130</sup>

En nuestro ordenamiento jurídico se lo concibe al debido proceso como un derecho de protección, que aplica no sólo para el proceso penal, sino también para el procedimiento administrativo, pues a través de este también se imponen sanciones, que si bien entre ellas no se encuentra la privación de la libertad, sí se limitan otros derechos que también gozan de protección constitucional, por lo que, dicho procedimiento deberá estar conforme a las previsiones constitucionales determinadas en el artículo 76 de nuestra Constitución en lo que fuere aplicable, en las cuales se establecen las garantías del debido proceso, entre ellas el derecho a la defensa como derecho fundamental; al respecto, nuestra Constitución en dicho artículo prescribe que se observarán las garantías del debido proceso en todo proceso, valga la redundancia, en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden.<sup>131</sup>

Por esta especial connotación, para Jorge Zabala Egas el debido proceso actualmente es un derecho fundamental que resulta del conjunto de principios que deben operar en todo tipo de procedimiento, pues se trata de un deber, el cual lo imponen las propias normas constitucionales reforzadas por el derecho supranacional; lo cual implica una etapa más avanzada del debido proceso legal, por medio del cual en el Estado de Derecho se debía cumplir irrestrictamente la ley preexistente; en tal sentido, este principio va más allá de cumplir con la *norma-regla* que sólo supone el hecho de un procedimiento, tratándose en la actualidad de una *norma-principio* con todas las consecuencias que su adhesión implica.<sup>132</sup>

Por lo dicho, se debe recordar que en otro acápite se hacía referencia a los límites procedimentales, entendido este como un procedimiento previamente establecido en la norma jurídica para llegar a una decisión por parte de la Administración Pública; no obstante, el procedimiento debe entenderse más allá de recaudos formales, es decir, como un

---

<sup>130</sup> Carlos Santiago Nino, *Fundamentos de derecho constitucional* (Ciudad de Buenos Aires: Astrea, 2005), 446.

<sup>131</sup> Ecuador, *Constitución*, art. 76.

<sup>132</sup> Jorge Zabala Egas, *Derecho Constitucional. Neoconstitucionalismo y Argumentación Jurídica* (Quito: Edilez S.A., 2010), 308.

procedimiento que protege derechos fundamentales del ciudadano, es así que, sólo en este último contexto se habla de debido proceso.

Al respecto, Claudia del Pozo sostiene que entender el procedimiento que inclusive cumpliendo recaudos formales desampara derechos fundamentales constituye una visión deformada del debido proceso administrativo, ocasionando el vaciamiento del mismo en sede administrativa.<sup>133</sup> Ello significa que el procedimiento como tal es un límite importante, pero más importante aún es que dicho procedimiento se lleve a cabo con garantías materiales que impliquen un verdadero ejercicio del derecho a la defensa del ciudadano.

En este marco de ideas, en lo que corresponde al régimen disciplinario para que se garantice no sólo un procedimiento, sino el debido proceso, el sujeto pasivo del procedimiento administrativo debe contar con las siguientes garantías:

**a) Presunción de inocencia.** - Para Juan Carlos Cassagne este principio impide que una persona sea condenada sobre la base de una presunción; si se carece de una prueba idónea que acredite la culpabilidad del particular respecto al hecho cometido, el vacío no puede llenarse con una deducción por más lógica y racional que esta sea, lo correcto en estos casos es que ante la duda se debe elegir la solución más favorable al administrado. Así también, este tratadista trae a colación la confrontación de este principio con el de presunción de legalidad de los actos administrativos; al respecto, indica que otra de las consecuencias del principio de presunción de inocencia es el desplazamiento de las presunciones de legalidad de los actos administrativos que, de mantenerse, conducirían a transferir la carga de la prueba al acusado para acreditar su inocencia, lo que implica sumirlo en la indefensión.<sup>134</sup>

En virtud de lo cual, se vuelve necesario atravesar todo un procedimiento con todas las garantías, a fin de que la Administración pueda desvirtuar dicho principio o pueda ratificar el estado de inocencia, según corresponda. Por ello inclusive durante la etapa de instrucción a sumario disciplinario, se habla del “presunto responsable”, lo cual obedece a las pruebas de cargo preconstituidas u obtenidas durante la fase de investigación o las pruebas acompañadas a la denuncia formulada, pero que por ningún concepto desvirtúan dicho principio, sino hasta que se emita la resolución administrativa correspondiente y la misma se encuentre en firme.

---

<sup>133</sup> Del Pozo, *Control Difuso y Procedimiento Administrativo*, 114.

<sup>134</sup> Cassagne, *Derecho Administrativo*, 575.

**b) Ofrecer y producir prueba.-** Roberto Dromi indica que es obligación de la Administración realizar las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos que fundamentan la decisión, pero ello sin perjuicio del derecho que tienen los interesados a ofrecer y producir las pruebas que consideren oportunas; sostiene que este derecho consiste en lo siguiente: que toda prueba razonablemente propuesta sea reproducida, que la producción se realice antes de que se adopte la decisión, y, que se pueda controlar la prueba aportada por la Administración.<sup>135</sup>

Para el efecto, el sujeto pasivo del procedimiento administrativo una vez que ha sido citado debe contar con el tiempo legal o reglamentario para presentar su contestación, en la cual anuncia sus pruebas de las cuales se crea asistido; acto seguido, se le debe garantizar también un término probatorio, en el cual se proceda a calificar las pruebas anunciadas por las partes para luego ser practicadas.

Cabe recalcar que, en el caso del Consejo de la Judicatura, una vez finalizada la etapa probatoria del sumario disciplinario, por disposición reglamentaria puede practicar pruebas de oficio, pero antes de la emisión de la resolución o informe motivado, según corresponda.<sup>136</sup> Sin embargo, dichas pruebas deben responder a límites: al principio de objetividad, por medio del cual, se deben practicar pruebas de oficio no sólo para obtener más elementos de cargo, sino también de descargo para el sumariado; que se limiten a los hechos controvertidos dentro del sumario disciplinario, por lo cual, la autoridad administrativa no puede introducir o investigar hechos que no han sido alegados o discutidos; que la parte sumariada tenga la oportunidad de contradecir estas pruebas cuando no le fueren favorables; y, que partan de los elementos probatorios que ya se han practicado, es decir, de la duda que nace de ellos.

**c) Motivación.-** Ricardo Rivero sostiene que la resolución del procedimiento sancionador debe respetar y cumplir las exigencias propias de cualquier otra resolución finalizadora, con mayor escrúpulo si cabe por su naturaleza punitiva. Debe ser motivada, pues restringe derechos e intereses. Ha de contestar cada una de las alegaciones formuladas por el presunto responsable, y contestar también con pruebas más convincentes las propuestas para su defensa por el considerado infractor. No puede incorporar hechos nuevos que no se pudieran discutir en el curso del procedimiento administrativo.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Dromi, *Derecho Administrativo*, 1116.

<sup>136</sup> Ecuador Consejo de la Judicatura, *Resolución Nro. 029-2015*, art. 38.

<sup>137</sup> Rivero y Granda, *Derecho Administrativo*, 233.

De lo cual se colige que, en las resoluciones administrativas no solamente deben estar enunciados los fundamentos de hecho y de derecho en los que se funda la misma, sino también que se debe explicar la pertinencia de la normativa jurídica invocada con los antecedentes de hecho; además de que, se deben contestar cada una de las alegaciones formuladas por las partes. Además es en la motivación en el que se visibiliza la observancia de principios jurídicos como por ejemplo la no desviación de poder o el principio de igualdad, entre otros, por lo que, es en este acto en el que se transparenta el accionar del poder público.

**d) Impugnación.-** Para Álvaro Mejía Salazar la razón de la impugnación radica en la falibilidad del ser humano y en el consiguiente derecho a que los errores cometidos por la actuación pública, tanto administrativa como judicial sean corregidos.<sup>138</sup> Este derecho, a más del literal m) del numeral 7 del artículo de nuestra Constitución —en el que se prevé el derecho de las personas a recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos—,<sup>139</sup> se encuentra previsto también en el artículo 173 íbidem —que dispone que todos los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado pueden ser impugnados en la vía administrativa y judicial—;<sup>140</sup> de lo cual se colige que, desde un primer plano el derecho general a impugnar es absoluto.

Ahora bien, Claudia del Pozo sostiene que las garantías del debido proceso aplicadas al procedimiento administrativo deberán ser entendidas dentro de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, a fin de que se compatibilicen los métodos y fines propios de la Administración, es decir que, de modo alguno se puede afectar las facultades reconocidas constitucionalmente a los órganos estatales.<sup>141</sup> Es decir, en este supuesto, partiendo del principio de razonabilidad, para no invadir esferas propias de los órganos administrativos, como se ha indicado anteriormente, no puede considerarse vulneración del debido proceso la inexistencia de una pluralidad de instancias administrativas.

---

<sup>138</sup> Álvaro Mejía Salazar, *Los medios de impugnación ante el proceso y el procedimiento contemporáneo* (Quito: Ediciones Legales S.A., 2013), 4.

<sup>139</sup> Ecuador, *Constitución*, lit. m), núm. 7, art. 76.

<sup>140</sup> Ecuador, *Constitución*, art. 173.

<sup>141</sup> Del Pozo, *Control Difuso y Procedimiento Administrativo*, 112-3. Como ejemplo Claudia del Pozo indica que no se vulnerará el debido proceso administrativo con el hecho de que no exista pluralidad de instancias en el órgano administrativo en el que se recurre, contrariamente sí sería lesivo que en sede administrativa no se respete el derecho del ciudadano a la defensa, a presentar medios probatorios o el derecho a ser escuchado, entre otros.

En este mismo sentido, Álvaro Mejía sostiene que el derecho a impugnar, como parte del derecho a la tutela judicial efectiva, tiene como característica la restricción de su ejercicio a la expresa previsión legal, por lo que, suele ser denominada *principio del recurso legalmente previsto* o de mejor manera *principio del medio de impugnación normativamente previsto*, toda vez que, los recursos como la apelación y la reposición no son los únicos medios de impugnación, pues existen también los reclamos, las nulidades, los incidentes y las acciones de impugnación extraordinaria.<sup>142</sup> Por lo que, el ejercicio de este derecho no es ilimitado, sino que está sujeto a la configuración legislativa para cada tipo de proceso; de igual manera, en el caso de los actos administrativos podrán ser impugnados tanto en la vía administrativa y judicial de conformidad a las previsiones legales correspondientes.

*e) Non bis in ídem.* – Luciano Parejo Alfonso sostiene que queda reconocido que se prohíbe la sanción e, incluso el inicio del procedimiento sancionador respecto a un sujeto que o bien ya ha sido sancionado anteriormente por el mismo hecho o bien ha sido declarado no responsable de tal hecho por decisión firme, lo que significa que este principio impide una segunda decisión de fondo por estimación de responsabilidad, así como, incluso, una primera sanción en virtud de nueva decisión declaratoria de responsabilidad cuando la primera haya excluido ésta.<sup>143</sup>

Esto significa que, si ya se ha decidido sobre el fondo de los hechos puestos en conocimiento de la autoridad administrativa a través de una resolución en firme se aplica el principio del non bis in ídem; sin embargo, mientras no se decida sobre el fondo del asunto los usuarios pueden volver a presentar sus denuncias o quejas hasta que cumplan con los requisitos.

**2.2.1.2.- Igualdad.**- Francisco Balaguer Callejón concibe a la igualdad como un valor superior que informa el ordenamiento jurídico infraconstitucional, de tal manera que, ante iguales supuestos de hecho se deben obtener iguales resoluciones de un mismo tribunal, y, el cambio de criterio debe ser suficientemente razonado. Así mismo, para este tratadista la igualdad es un derecho público subjetivo ejercitable ante jueces ordinarios, lo que conlleva

---

<sup>142</sup> Álvaro Mejía Salazar, *Los medios de impugnación ante el proceso y el procedimiento contemporáneo*, 13.

<sup>143</sup> Parejo, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 770.

una alegación de una discriminación ya sea por la diferenciación de tratamiento legal o porque la aplicación de la ley produce un resultado inconstitucional.<sup>144</sup>

Análogamente, Miguel Carbonell aborda el principio de igualdad en dos facetas: igualdad en la aplicación de la ley e igualdad ante la ley. La primera faceta implica un mandato dirigido a las autoridades del poder ejecutivo y judicial; mientras que la segunda, es un mandato dirigido exclusivamente al legislador;<sup>145</sup> a través de las cuales, respectivamente, el órgano aplicador del Derecho debe un trato igual a los administrados o las partes procesales, y, en la actividad legislativa no se establezcan diferencias irrazonables e injustificadas para personas que se encuentren en la misma situación jurídica, caso contrario, se estaría frente a una discriminación negativa basada en categorías sospechosas.

Ahora bien, Juan Carlos Cassagne concibe a la igualdad como un principio que impide no sólo la creación y aplicación de leyes basadas en distinciones arbitrarias, sino también de reglamentos y actos administrativos; por lo que, a decir de este tratadista, el concepto de igualdad ante la ley es insuficiente, postulando su reemplazo por el de “igualdad jurídica”, el cual engloba todo el orden jurídico; de ahí que, para Cassagne la aplicación diferente de un reglamento, su modificación, o inobservancia al dictarse un acto administrativo de alcance particular, así como también, la utilización de un mismo precedente de la Administración para arribar a soluciones contrarias ocasiona agravio a la garantía constitucional de la igualdad.<sup>146</sup>

En este marco de ideas, el principio de igualdad debe ser observado también en las prácticas administrativas; al respecto, José Ortíz Díaz, sostiene que “la obligatoriedad de las prácticas administrativas surge allí donde, como consecuencia de las mismas, haya podido crearse un principio de apariencia jurídica que induzca al administrado a creer correcta una actuación suya en un sentido determinado”; luego Fernando Garrido Falla añade: “especialmente si el cambio de criterio implica discriminación contraria al principio de igualdad ante la ley”.<sup>147</sup> De lo cual se colige que, no sólo el cambio de criterio en

---

<sup>144</sup> Francisco Balaguer Callejón, *Derecho Constitucional*, 2.ª ed. (Madrid: Tecnos, 2003), 2: 85-6.

<sup>145</sup> Miguel Carbonell, *Neoconstitucionalismo y Derechos Fundamentales* (Quito: Cevallos, 2010), 204.

<sup>146</sup> Cassagne, *Derecho Administrativo*, 44-6.

<sup>147</sup> José Ortíz Díaz “El precedente administrativo”, *Revista de Administración Pública* 24, (1957), citado en Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, 14.ª ed. (Madrid: Tecnos Editorial, 2005), 1:304.

inobservancia de los precedentes judiciales genera vulneración del principio de igualdad, sino también respecto a las prácticas administrativas.

Ahora bien, ello no significa tampoco que la Administración Pública tenga que perennizarse con los mismos criterios respecto a la aplicación e interpretación de una ley, reglamento, precedente o práctica administrativa, toda vez que, por una parte, es legítimo y no se puede desconocer que las circunstancias económicas, sociales y culturales cambian en el transcurso del tiempo; de ahí, precisamente una de las características importantes del Derecho es su dinamicidad; lo fundamental frente a este escenario es que dichos cambios se los realice motivadamente y como maximización de la observancia de derechos fundamentales de los involucrados, es decir, que no implique discriminación negativa, la cual puede verificarse cuando la Administración Pública actúe con sustento en categorías sospechosas.

### **2.2.2.- Principios Generales del Derecho aplicados al Derecho Administrativo.**

Tienen también gran importancia, tanto teórica como práctica, los principios generales del Derecho, o conocidos también como principios jurídicos universales, como un marco de actuación que se encuentra por encima de la actividad estatal sobre todo la discrecional. Sobre ello, Eduardo García de Enterría sostiene que los principios generales del Derecho ofrecen una posibilidad adicional de control de la discrecionalidad, por lo que, las actuaciones administrativas no pueden ampararse en facultades discrecionales para justificar una agresión, por cuanto, la Administración está vinculada al Derecho, siendo los principios generales parte de este, pero que a más de ello lo fundamentan y lo estructuran dándole su sentido propio por encima del simple agregado de preceptos casuísticos; de tal manera que, los principios generales del Derecho proporcionan otros tantos criterios que habrán de ser tenidos en cuenta a la hora de enjuiciar las actuaciones discrecionales.<sup>148</sup> En esta misma línea de ideas, Ricardo Rivero indica que los principios generales del Derecho se proyectan sobre cualquier rama del ordenamiento, por lo que, se desplazan también sobre el Derecho Administrativo, a fin de comprender de manera correcta las relaciones administrativas

---

<sup>148</sup> García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo I*, 16.ª ed. (2013), 520.

ciudadano - Estado.<sup>149</sup> En este contexto, los principios generales del Derecho aplicados al Derecho Administrativo a ser abordados en el presente trabajo son:

**2.2.2.1.- No desviación de poder.-** Para Agustín Gordillo este principio implica revestir a la decisión de legitimidad, a fin de que los representantes de los órganos públicos no actúan con un fin personal que puede ser venganza o favoritismo, o, con una finalidad pública distinta a la querida por la ley; por consiguiente, este principio también limita la discrecionalidad administrativa, a fin de que las atribuciones conferidas a los funcionarios públicos sean ejercidas para cumplir la finalidad legal establecida y no una diferente. Como consecuencia, la búsqueda encubierta de fines particulares e inclusive públicos distintos a los, que resultan objetivamente de la ley y de los antecedentes de hecho que corresponden al acto, constituye una transgresión a los límites de la discrecionalidad y un vicio del acto administrativo.<sup>150</sup>

Por su parte, Gabriel de Vega Pinzón puntualiza que se incurre en desviación de poder inclusive cuando a pesar de que se observan todas las formas prescritas se hace uso por parte de la Administración de sus facultades para fines diferentes para los cuales le fueron conferidos, es decir, esta desviación puede darse aun cuando no se haya incurrido en ninguna violación formal de la ley.<sup>151</sup>

Ahora bien, según aduce Agustín Gordillo, la desviación de poder, a diferencia del principio de razonabilidad, presenta dificultad de que por tratarse de intenciones subjetivas del funcionario, es necesario encontrar elementos probatorios para poder acreditar que la finalidad desviada de la ley realmente existió, pues pocas veces el acto mismo puede demostrar que existió desviación de poder a través de la falta de motivación jurídica por ejemplo, no obstante, generalmente la prueba resultará de un conjunto de circunstancias ajenas al acto mismo, pero que están en la realidad y en los antecedentes del caso.<sup>152</sup>

Ahora bien, García de Enterría advierte que ante esta dificultad probatoria se debe apelar a la convicción moral que se forme el tribunal a luz de los hechos en concreto probados.<sup>153</sup> No obstante, tampoco es dable que para determinar la desviación de poder se

---

<sup>149</sup> Rivero y Granda, *Derecho Administrativo*, 58-9.

<sup>150</sup> Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas* (2017), 29-30.

<sup>151</sup> Gabriel de Vega Pinzón, "La discrecionalidad administrativa", en *Temas de Derecho Administrativo Contemporáneo*, ed. Jaime Vidal et al., (Colombia: Universidad del Rosario, 2005), 170-2.

<sup>152</sup> Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas* (2017), 30.

<sup>153</sup> García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho Administrativo I*, 16.ª ed. (2013), 514.

recurra a sustentos morales, toda vez que, al final para frenar una arbitrariedad se terminará incurriendo en otra arbitrariedad, es decir, en los mismos errores que se pretende evitar. En cambio, para Gabriel de Vega Pinzón es casi imposible que del acto mismo surja prueba directa, plena y objetiva de que el agente tuvo al expedir el acto motivos ajenos a los del Estado, y, por lo tanto, tendrán que aceptarse como prueba medios indirectos que permitan llegar a la convicción de dichos fines distintos.<sup>154</sup>

Al respecto, las sanciones impuestas por la Administración en ciertos casos obedecen a presiones políticas, pero a menos que exista una disposición por escrito o una grabación de las disposiciones verbales, que son en su mayoría, emitidas dentro de la sustanciación de un expediente administrativo, no se podría probar fehacientemente que existió desviación de poder, frente a este escenario quedan sólo elementos circunstanciales que llevan a presumir que hubo dicha presión, por ejemplo una rueda de prensa en la cual un funcionario público expresó su malestar o inconformidad por las actuaciones judiciales dentro de un proceso de conmoción social, y acto seguido se dispone la instrucción a sumario disciplinario en contra de un servidor público.

**2.2.2.2.- Buena fe.** – Agustín Gordillo sostiene que este es un principio general del Derecho, aplicable tanto para el ámbito privado como para el público, el cual implica que el órgano en el desempeño de una potestad pública no puede utilizar artilugios o artimañas por acción u omisión, incluido el silencio, para llevar a engaño o a error al particular, este tipo de conductas son incompatibles con el ejercicio de la función pública y es ilegítima, aunque sea ejercida en el ámbito discrecional.<sup>155</sup>

En este mismo contexto, Miguel Alejandro Torres, indica que este es un principio por una parte impone el deber de comportarse lealmente en el desenvolvimiento de las relaciones jurídicas ya constituidas entre las partes como son los derechos y deberes, imponiendo un estándar o modelo ideal de conducta social; por otra, a más de ello este tratadista puntualiza que una función de este principio es también informar la interpretación de las normas en los supuestos de anomías y antinomias; por lo que, este principio no sólo se presenta como un postulado moral incorporado al ordenamiento jurídico, sino en una fuente del derecho

---

<sup>154</sup> Vega, *Temas de Derecho Administrativo Contemporáneo*, 172.

<sup>155</sup> Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas* (2017), 30-1.

subsidiaria en la labor interpretativa doctrinal y jurisprudencial, dotada de imperatividad y coercibilidad a fin de no causar daño a la contraparte o a terceros.<sup>156</sup>

De lo cual se desprende además que, este es un principio direccionado netamente a la Administración antes que al administrado, por cuanto, en razón de la relación asimétrica existente entre las dos partes la Administración puede utilizar su aparataje para inducir al engaño al administrado, ello cuando existen razones subyacentes al procedimiento administrativo, que no se corresponden a la satisfacción del interés general, sino que la Administración se encuentra parcializada; contrariamente cuando el administrado utiliza artimañas o artilugios durante el procedimiento administrativo, para la Administración es más fácil corregir la conducta del administrado a través de su potestad sancionadora, enmendando o declarando la nulidad respectiva.

**2.2.2.3.- Legalidad.-** El principio de legalidad, a decir de Eddy de la Guerra es un principio básico del Estado de Derecho, el cual garantiza que las normas que afectan a los ciudadanos, deberán ser aprobadas por sus representantes a través del procedimiento constitucionalmente previsto para el efecto”,<sup>157</sup> De igual manera, Álvaro Rodríguez Bereijo sostiene que el principio de legalidad “[c]onstituye la plasmación jurídica del principio político del imperio o primacía de la ley, expresión de la voluntad general a través del órgano titular de la soberanía, el pueblo representado por el Parlamento.”<sup>158</sup>

En tal sentido, para Antonio Torres del Moral el principio de legalidad se manifiesta a su vez en estos principios que actúan como sus vertientes: *a) el principio de reserva de ley*, por medio del cual para la regulación de ciertas materias se excluye el reglamento; *b) el principio de primacía de la ley*, mediante el cual en materias no reservadas es el parlamento el llamado para su codificación, excluyendo la vía reglamentaria autónoma; y, *c) el principio del imperio de la ley*, a través del cual toda actividad administrativa y judicial debe estar habilitada por la ley y fundamentada en ella.<sup>159</sup> En cuanto al primer literal, el principio de

---

<sup>156</sup> Miguel López Olvera, “Los principios del procedimiento administrativo”, en *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruíz*, ed. David Cienfuegos y Miguel Torres (Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005), 195

<sup>157</sup> De la Guerra, *El deber de contribución al gasto público. Principios que lo informan y derechos del contribuyente*, 154.

<sup>158</sup> Álvaro Rodríguez Bereijo, *La Constitución Fiscal de España. Tres estudios sobre Estado social de Derecho, sistema tributario, gasto público y estabilidad presupuestaria* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015), 142.

<sup>159</sup> Antonio Torres del Moral, *Principios de Derecho Constitucional Español*, 2.<sup>a</sup> ed. (Madrid, Átomo Ediciones, 1988), 74.

legalidad se plasma en materia penal y sancionatoria con la exigencia de que los delitos y penas deben estar tipificados mediante ley y no mediante un reglamento; así también, sobre el tercer punto, cabe recalcar que, dicha habilitación y fundamentación viene prima facie de la Constitución, sin olvidar que la ley a posteriori permite su operatividad.

A tal punto que, este principio en materia penal, como lo indica Juan Ignacio Moreno, se ha elevado de la simple categoría de una garantía a la de un derecho fundamental o de derecho constitucional.<sup>160</sup> Ahora bien, cabe recalcar que, la aplicación excesiva del principio de legalidad, según Mónica Madariaga, convertiría a la Administración en un ente autómata que aplica la ley sin discernir; y que, este automatismo atentaría contra la oportunidad de las decisiones y el mérito de las mismas, que puede ser apreciado cuando existe un margen de libertad en el proceso de formación de la voluntad decisoria de la Administración.<sup>161</sup>

Sin embargo en materia sancionatoria este principio cobra un importante realce, a fin de que los ciudadanos conozcan con certeza las infracciones y sanciones aplicables a sus acciones y omisiones; además de que, en esta materia se habla del principio de legalidad sancionadora que comprende a más del principio de tipicidad el de taxatividad, conforme fue analizado en el capítulo anterior.

Ahora bien, los principios mencionados, en apariencia serían autónomos; sin embargo, los derechos que devienen de los mismos permite simultáneamente el ejercicio del derecho a la seguridad jurídica. Al respecto, Antonio Torres Del Moral sostiene que “[l]a seguridad jurídica es un principio más amplio y conceptualmente previo. Dicho en otras palabras: esos otros principios son manifestaciones del de seguridad jurídica.”<sup>162</sup> No obstante, a decir de este mismo tratadista, desde el ángulo práctico la seguridad jurídica, contrariamente, es posterior al resto de principios cuando la misma se va alcanzando conforme los demás principios se van realizando o practicando, por lo cual, la seguridad jurídica paulatinamente se va reforzando; de ahí que, todos los principios, incluida la seguridad jurídica, establecen una intercomunicación entre ellos hasta consolidarse, pero sin descuidar que el principio de seguridad jurídica tiene valor por sí mismo.<sup>163</sup>

---

<sup>160</sup> Moreno, *El estado actual de los derechos y de las garantías de los contribuyentes en las haciendas locales*, 115.

<sup>161</sup> Madariaga, *Seguridad Jurídica y Administración Pública en el Siglo XXI*, 45.

<sup>162</sup> Del Moral, *Principios de Derecho Constitucional Español*, 71.

<sup>163</sup> *Ibíd.*, 72.

En este mismo contexto, Pedro Sagüés sostiene que existe seguridad jurídica cuando, por una parte, el habitante sabe que las decisiones de los poderes públicos se adoptarán según el esquema constitucional de asignación de competencias, pero al mismo tiempo cuando se respeta el contenido de la Constitución y en particular los derechos personales como la igualdad o la libertad, por ejemplo.<sup>164</sup> Por consiguiente, dicha legitimidad o razonabilidad deviene, principalmente, del respeto de los demás principios y derechos reconocidos constitucionalmente; características todas del Estado constitucional. En tal sentido, la observancia de mentados principios en la sustanciación del procedimiento administrativo para sancionar el retardo judicial injustificado permite también garantizar seguridad jurídica.

Como corolario, en el marco del interés general que persigue el Consejo de la Judicatura el retardo judicial injustificado indudablemente debe ser sancionado, por un lado, en razón de la vulneración de derechos que ocasiona a la ciudadanía y, por otro, a fin de evitar la declaratoria de responsabilidad internacional. Sin embargo de ello, el régimen disciplinario previsto en el COFJ no contiene normativa jurídica expresa para sancionar dicho retardo; al respecto, sólo el retardo judicial leve se encuentra tipificado, sancionando el retardo grave como una violación al principio de celeridad y el retardo gravísimo como manifiesta negligencia, en este último caso mediante una infracción disciplinaria en blanco; además de que, no se establecen los criterios para considerarse justificado un retardo; por lo que, la potestad sancionatoria del Consejo de la Judicatura se circunscribe en el marco de potestades discrecionales, las cuales deben ser limitadas, a fin de que no se incurra en violación de los derechos de los sujetos pasivos del procedimiento. De ahí que, en primera instancia debería intervenir el legislativo para reformar dicho régimen disciplinario, así como también, el mismo Consejo de la Judicatura a través de su potestad reglamentaria. Ahora bien, independientemente de que ello suceda, son los principios jurídicos que deben ser también observados por las autoridades administrativas para garantizar legitimidad en sus actuaciones. Ahora bien, a fin de determinar si el Consejo de la Judicatura ha observado límites en sus decisiones es menester pasar a analizar una muestra de sus resoluciones emitidas dentro del período del año 2015 al año 2017.

---

<sup>164</sup> Néstor Pedro Sagüés, *Elementos de Derecho Constitucional*, 3.<sup>a</sup> ed. (Ciudad de Buenos Aires: Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2001), 2: 373.

## Capítulo tercero

### Análisis de resoluciones emitidas por el Consejo de la Judicatura

A fin de desarrollar el presente capítulo se ha procedido a la revisión de los libros copiadores que reposan en la Unidad Provincial de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura de Imbabura, que contienen las copias certificadas de las resoluciones emitidas por el Consejo de la Judicatura, tanto del Pleno como de la Dirección General, para mentada provincia durante un período de tiempo determinado que corresponde a los años 2015, 2016 y 2017; y, de los cuales se ha procedido a obtener la información correspondiente a las resoluciones mediante las cuales se ha sancionado el retardo judicial injustificado de conformidad al numeral 5 del artículo 107, numeral 8 del artículo 108 (violación de la tutela judicial efectiva: principio de celeridad), numeral 7 del artículo 109 (manifiesta negligencia), y, el artículo 127 (responsabilidad por demora) del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ). Al respecto, constan durante este período de tiempo un total de 25 resoluciones.

#### 1.- Resoluciones emitidas por el Consejo de la Judicatura desde el año 2015 hasta el año 2017 respecto al retardo judicial injustificado.

En tal sentido, se desprende que durante el año 2015 el Consejo de la Judicatura para la provincia de Imbabura ha emitido 7 resoluciones mediante las cuales ha sancionado el retardo judicial dentro de los siguientes expedientes disciplinarios, conforme consta en la siguiente tabla:

Tabla 1  
Resoluciones del año 2015

Número de Resolución	Fecha de emisión
MOT-0622-SNCD-2014-DMA (0011-2014)	10 de febrero de 2015 a las 11h07
MOT-0757-SNCD-2014-MAL (0026-2014)	17 de marzo de 2015 a las 10:40
MOT-0207-SNCD-2015-AS (040-2014)	11 de mayo de 2015 a las 11:45
MOT-0597-SNCD-2015-ACS (068-2014)	17 de agosto de 2015 a las 14h04
MOT-0958-SNCD-2015-DMA (0072-2014)	21 de octubre de 2015 a las 09h25
MOT-1032-SNCD-2015-LR (0061-2014)	11 de noviembre de 2015 a las 10h52
MOT-0549-SNCD-2014-CP (016-2014)	14 de diciembre de 2015 a las 10:11

Fuente: Libro copiador de resoluciones emitidas por el Pleno y la Dirección General del Consejo de la Judicatura año 2015.

Elaboración propia

Tabla 2  
Resoluciones del año 2016

Número de Resolución	Fecha de emisión
MOT-1019-SNCD-2015-CVH (87-2014)	8 de marzo de 2016 a las 09h30
MOT-0029-SNCD-2016-JLM (0088-2014)	29 de marzo de 2016 a las 14h00
MOT-0260-SNCD-2016-NB (022-2015)	31 de mayo de 2016 a las 12h17
MOT-0607-SNCD-2016-LV (155-2015)	22 de junio de 2016 a las 12:41
MOT-0651-SNCD-2016-DMA (206-2015)	1 de agosto de 2016 a las 12h40
MOT-0319-SNCD-2016-PM (034-2015)	22 de agosto de 2016 a las 11h16
MOT-0730-SNCD-2016-AS (0228-2015)	6 de octubre de 2016 a las 09h36
MOT-0647-SNCD-2016-LR (030-2016)	14 de diciembre de 2016 a las 10h00

Fuente: Libro copiador de resoluciones emitidas por el Pleno y la Dirección General del Consejo de la Judicatura año 2016.

Elaboración propia

Tabla 3  
Resoluciones del año 2017

Número de Resolución	Fecha de emisión
MOT-1089-SNCD-2016-PM (0052-2016)	4 de enero de 2017 a las 12h28
MOT-1184-SNCD-2016-PM (2016-0123)	6 de enero de 2017 a las 13h29
MOT-0062-SNCD-2017-LR (2016-00221)	27 de enero de 2017, las 12h00
MOT-0273-SNCD-2017-NB (2016-0149)	7 de junio de 2017 a las 10h27
MOT-1185-SNCD-2016-NB (2016-0133)	15 de junio de 2017 a las 09h47
MOT-0558-SNCD-2017-NB (2016-0202)	31 de julio de 2017 a las 14h11
MOT-1289-SNCD-2016-NB (2016-0163)	9 de agosto de 2017 a las 10h47
MOT-1208-SNCD-2016-DV (2016-0155)	9 de agosto de 2017 a las 11h00
MOT-1445-SNCD-2016-JLM (2016-0192)	6 de octubre de 2017 a las 09h57
MOT-0261-SNCD-NB (2016-0219)	30 de octubre de 2017 a las 12h47

Fuente: Libro copiador de resoluciones emitidas por el Pleno y la Dirección General del Consejo de la Judicatura año 2017.

Elaboración propia

Ahora bien, a efectos del presente trabajo académico no se analizan las 25 resoluciones, sino que se ha realizado una estratificación de las mismas, de lo cual se han obtenido un grupo de 9 resoluciones en contra de jueces y secretarios. El criterio para la selección de dicho grupo ha sido las contradicciones que se han visibilizado en casos con similares circunstancias. Se debe recalcar que, no se hace referencia a los nombres de los servidores judiciales inmersos en estos expedientes disciplinarios, a fin de resguardar su identidad, así como tampoco, a la identidad de las partes dentro de los procesos judiciales en los cuales se ha ocasionado el retardo judicial injustificado.

**2.- Resoluciones sobre la calificación del retardo judicial injustificado generado hasta que se dirima un punto de Derecho, dentro de los expedientes MOT-1019-SNCD-2015-CVH (87-2014) y MOT-0029-SNCD-2016-JLM (0088-2014)**

Primeramente, se toma como referencia la resolución dentro del expediente disciplinario MOT-1019-SNCD-2015-CVH (87-2014) emitida con fecha 8 de marzo de 2016 a las 09h30 por el Director General del Consejo de la Judicatura. Al respecto, este expediente disciplinario llega a su conocimiento en virtud del informe motivado emitido por el Director Provincial de Imbabura, quien considera que la jueza sumariada ha incurrido en la falta disciplinaria prevista en el numeral 8 del artículo 108 del COFJ por haber violado la tutela judicial efectiva;<sup>165</sup> por cuanto, dentro de la causa judicial por haberes laborales Nro. 0089-2014 la jueza sumariada con fecha 10 de junio de 2014, sin asidero legal, dicta auto de nulidad de todo lo actuado a costas del actor del proceso desde la calificación de la demanda por considerar que la citación no se ha realizado de conformidad con las previsiones legales y constitucionales respectivas; además de ello, el Director Provincial advierte que, con la declaratoria de nulidad, la referida jueza ocasionó un retardo de alrededor de 2 meses en la tramitación de la causa.<sup>166</sup> Al respecto, la Corte Provincial de Justicia de Imbabura revoca el auto de nulidad con fecha 8 de agosto de 2014 por considerar, en lo principal, que el demandado ya conocía el juicio y ejercitó su derecho a la defensa, disponiéndose además que la jueza de la causa continúe con la sustanciación del juicio con la celeridad que demanda y se dicte resolución.<sup>167</sup>

Ahora bien, el Director General no acoge el informe motivado y, por lo tanto, ratifica la inocencia de la jueza sumariada por considerar que la declaratoria de nulidad es de naturaleza jurisdiccional, y, que la misma ha sido impugnada y resuelta por la instancia superior, por lo que, no puede intervenir el Consejo de la Judicatura debido al principio de independencia judicial.<sup>168</sup>

---

<sup>165</sup> Ecuador Dirección General del Consejo de la Judicatura, “Resolución”, en *Sumario Disciplinario No. MOT-1019-SNCD-2015-CVH (87-2014)*, 8 de marzo de 2016, 1.

<sup>166</sup> *Ibíd.*, 3.

<sup>167</sup> *Ibíd.*, 9.

<sup>168</sup> *Ibíd.*, 12-4.

De lo manifestado, en efecto, la declaratoria de nulidad es una facultad netamente jurisdiccional que no le corresponde al Consejo de la Judicatura emitir pronunciamiento alguno, determinado si la misma es o no procedente, en razón de que, los usuarios del servicio de justicia tienen los mecanismos legales a través de la impugnación para hacer valer sus derechos en la instancia superior, como ha sucedido en el presente caso. Sin embargo, nada se dice sobre el retardo de 2 meses ocasionado en la tramitación de la causa a raíz de dicha declaratoria de nulidad por parte de la jueza de primer nivel, tomando en consideración que se trata de un juicio de haberes e indemnizaciones laborales. Por lo que, se entendería que los casos en los que la instancia superior se encuentra dirimiendo sobre un punto de Derecho se los debe asumir como asuntos jurisdiccionales, sin que el tiempo perdido hasta que se emita una decisión al respecto implique la configuración de un retardo judicial.

No obstante, en la resolución del expediente MOT-0029-SNCD-2016-JLM (0088-2014) emitida con fecha 29 de marzo de 2016 a las 14h00 por el mismo Director General del Consejo de la Judicatura se toma una decisión contraria a la anterior. Al respecto, este expediente disciplinario llega a su conocimiento también en virtud del informe motivado emitido por el Director Provincial, quien considera que el juez sumariado es responsable de la infracción disciplinaria tipificada en el numeral 8 del artículo 108 del COFJ por no haber motivado debidamente sus decisiones;<sup>169</sup> toda vez que, dentro del juicio de amparo posesorio Nro. 10333-2014-0904 han transcurrido 6 meses desde el auto de fecha 1 de septiembre de 2014, mediante el cual el juez sumariado erróneamente se inhibe del conocimiento de la causa<sup>170</sup> por haber firmado en calidad de abogado en libre ejercicio una demanda de nulidad de escritura pública de contrato de compraventa de un inmueble vinculado a este proceso,<sup>171</sup> hasta el auto resolutorio de fecha 20 de febrero de 2015, mediante el cual la Corte Provincial de Justicia de Imbabura dirime el conflicto generado a raíz de la inhibición presentada, y, dispone que el juez sumariado es quien debe continuar con el conocimiento de esta causa por considerar que las dudas de la parte demandada sobre la parcialidad del juez son infundadas legalmente.<sup>172</sup>

---

<sup>169</sup> Ecuador Dirección General del Consejo de la Judicatura, “Resolución”, en *Sumario Disciplinario No. MOT-0029-SNCD-2016-JLM* (0088-2014)), 29 de marzo de 2016, 1.

<sup>170</sup> *Ibíd.*, 4.

<sup>171</sup> *Ibíd.*, 6

<sup>172</sup> *Ibíd.* 15-6

Al respecto, el Director General sostiene que al Consejo de la Judicatura no le compete dirimir la excusa o inhibición presentadas dentro de mentado juicio toda vez que implica interpretación de normas jurídicas y valoración de pruebas, lo cual le corresponde a la esfera jurisdiccional con sustento el principio de independencia judicial; no obstante, indica que el juez sumariado al plantear su inhibición lo hizo erróneamente incurriendo en varios errores de técnica procesal, y, causando por tanto un retardo de 172 días en la tramitación de la causa, que se traduce en una clara violación del principio de celeridad previsto en el artículo 75 de la Constitución; en virtud de lo cual, acoge el informe motivado remitido por el Director Provincial y declara al juez sumariado responsable de la infracción disciplinaria tipificada en el numeral 8 del artículo 108 del COFJ, por consiguiente, se le impone la sanción de suspensión de su cargo por 8 días sin goce de remuneración.<sup>173</sup>

Es así como, de acuerdo con esta resolución si bien al Consejo de la Judicatura no le compete dirimir sobre la inhibición planteada por ser un asunto jurisdiccional, sí es competente para sancionar el retardo de 6 meses que se ha ocasionado en razón de la errónea inhibición presentada por el juez de la causa. De lo cual, se entendería contrariamente que ante los yerros sobre puntos de Derecho incurridos por los jueces de las causas sí se debe sancionar el retardo ocasionado en la tramitación de estas hasta que el juez de instancia superior resuelva el punto de Derecho en cuestión.

Además, se advierten también dos aspectos importantes. Por una parte, el Director Provincial sugirió la imposición de una sanción por una presunta falta de motivación, pero el Director General sanciona por violación del principio de celeridad, ambas infracciones contempladas en el numeral 8 del artículo 108 del COFJ, por lo que, no podría haber acogido el informe motivado del Director Provincial, toda vez que, el juez sumariado ejerció su derecho a la defensa durante la sustanciación del sumario disciplinario por una presunta falta de motivación de su auto inhibitorio, no así por la vulneración del principio de celeridad, lo cual en primera línea afecta su derecho al debido proceso. Por otra parte, el Director General de Consejo de la Judicatura indica que el Consejo de la Judicatura no es competente para pronunciarse sobre la inhibición planteada; sin embargo, luego indica que el juez al haberse inhibido lo hizo erróneamente en contraposición a la técnica procesal, lo cual de una u otra forma implica pronunciarse sobre asuntos jurisdiccionales.

---

<sup>173</sup> *Ibíd.*, 20-1.

En tal sentido, dichas resoluciones carecen motivación, como garantía del debido proceso, pues en la resolución del expediente disciplinario MOT-1019-SNCD-2015-CVH (87-2014) no existe pronunciamiento alguno sobre el retardo judicial advertido por el Director Provincial, tomando en consideración que motivar una decisión, entre otros aspectos, a más de hacer alusión a los fundamentos de hecho y de derecho, implica también pronunciarse sobre los argumentos planteados por las partes intervinientes.

De igual manera, la resolución del expediente disciplinario MOT-0029-SNCD-2016-JLM (0088-2014) también carece de dicha garantía, por cuanto, no se indica la razón por la cual en esta ocasión el Director General sí ha decidido computar el tiempo perdido desde la errónea inhibición planteada por el juez de la causa, que efectivamente es un asunto jurisdiccional, hasta que se emite resolución sobre este punto de Derecho por la instancia superior, en contraposición a lo resuelto por él mismo en el expediente MOT-1019-SNCD-2015-CVH (87-2014).

Cabe recalcar que, si bien todas las actuaciones del poder público deben encontrarse debidamente motivadas, en el caso de las resoluciones emitidas por el Consejo de la Judicatura dicha exigencia de motivación es mayor, debido a la composición política de este órgano de la Administración Pública, pues como se indicó la consulta popular efectuada en el año 2011 reformó tanto el artículo 179 como el artículo 180 de la Constitución; y, por consiguiente, de ahí en adelante los 5 delegados del Consejo de la Judicatura serán elegidos de ternas enviadas por otras entidades estatales, y, de esta manera se elimina el concurso de méritos y oposición, lo cual puede influir en las decisiones que se adopten.

Sobre ello Pásara sostiene que el cambio efectuado en el modelo constitucional original produjo una preeminencia de los otros poderes en el órgano de gobierno de la Función Judicial, tanto en el período de transición como en el de conformación permanente, lo cual reviste de importancia, por cuanto, del cambio producido puede depender la independencia institucional de la autoridad disciplinaria.<sup>174</sup>

A más de ello la Comisión Interamericana de Derechos Humanos nos recuerda lo siguiente:

---

<sup>174</sup> Pásara, *Independencia judicial en la reforma a la justicia ecuatoriana*, 43.

La Comisión observa que la independencia institucional de la autoridad disciplinaria tiene relación con la posibilidad de que existan o no injerencias por parte de otros poderes u órganos del Poder Público en los procesos disciplinarios y, en consecuencia, para que ésta actúe de manera independiente. Así, por ejemplo, en los modelos en los cuales la independencia institucional del órgano encargado de la aplicación del régimen disciplinario está garantizada normativamente, de tal manera que no tenga adscripción ni dependencia jerárquica, funcional o presupuestaria de ninguna otra autoridad, se favorece la garantía de independencia. Lo anterior se verifica en aquellos Estados que cuentan con un Consejo de la Judicatura que cuenta con adecuadas garantías de independencia para el conocimiento de los procesos disciplinarios de jueces y juezas.<sup>175</sup>

En tal sentido, de las resoluciones mencionadas se entendería que existió un favoritismo dentro del expediente disciplinario Nro. MOT-1019-SNCD-2015-CVH (87-2014), por cuanto, nada se dijo sobre el retardo de 2 meses ocasionado hasta que se resuelva la nulidad presentada por una de las partes, contrariamente el retardo de 172 días hasta que se resuelva la inhibición planteada sí se sancionó en el expediente MOT-0029-SNCD-2016-JLM (0088-2014). Es así que, tomando en consideración que estas dos resoluciones son emitidas por el mismo Director General del Consejo de la Judicatura y en un mismo año, se debió haber motivado el por qué tan repentinamente se ha decidido cambiar de criterio; ante este punto, cabe recalcar que, es procedente tomar una decisión diferente a una anterior en similares circunstancias, lo improcedente es que no se motive dicho cambio de decisión, incurriendo por lo tanto en desviación de poder y consecuentemente en arbitrariedad.

De lo expuesto, si bien la desviación de poder tiene dificultad probatoria por tratarse de intenciones subjetivas de la autoridad pública, son precisamente las circunstancias que rodean el caso y los antecedentes que permiten determinar dicha desviación; y, en el caso que nos ocupa son precisamente, como queda indicado, las reformas constitucionales a la composición del Consejo de la Judicatura y la falta de motivación respecto al cambio de criterio.

---

<sup>175</sup> Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia”, Comisión de Derechos Humanos, accedido el 22 de diciembre de 2019, párr. 197, [https://piensadh.cdhdh.org.mx/images/publicaciones/material\\_de\\_capacitacion/fase\\_de\\_actualizacion permanente/2011\\_Herramientas\\_para\\_una\\_comprension\\_amplia\\_de\\_la\\_igualdad\\_sustancial\\_y\\_la\\_no\\_discriminacion .pdf](https://piensadh.cdhdh.org.mx/images/publicaciones/material_de_capacitacion/fase_de_actualizacion permanente/2011_Herramientas_para_una_comprension_amplia_de_la_igualdad_sustancial_y_la_no_discriminacion.pdf)

**3.- Resoluciones sobre la calificación del retardo judicial injustificado con base en un tipo penal administrativo en blanco y en una infracción disciplinaria inexistente, dentro de los expedientes MOT-0207-SNCD-2015-AS (040-2014) y MOT-0260-SNCD-2016-NB (022-2015)**

En cuanto a la resolución dentro del expediente disciplinario MOT-0207-SNCD-2015-AS (040-2014) de fecha 11 de mayo de 2015 a las 11h45 se desprende que el Pleno del Consejo de la Judicatura tiene conocimiento de los hechos en razón del informe motivado remitido por el Director Provincial, quien recomienda declarar la responsabilidad administrativa del secretario dentro del juicio de recusación Nro. 0093-2007 por una presunta negligencia en tramitación de esta causa, de conformidad al numeral 7 del artículo 109 del COFJ en concordancia con el artículo 127 *ibídem*; ello en virtud de la demora de 4 años y 10 meses en enviar el referido proceso a la instancia superior por un recurso de apelación interpuesto dentro del término legal por el accionante, así como, en razón de la omisión del despacho de copias certificadas solicitadas por una de las partes.<sup>176</sup>

Al respecto, el Pleno del Consejo de la Judicatura sostiene, por una parte que, el artículo 127 del COFJ tipifica y sanciona con destitución la demora de los secretarios y demás servidores judiciales, que en forma injustificada o negligente, no despachen los expedientes de su oficina o no hayan realizado la entrega que se les hubiere ordenado;<sup>177</sup> que en el presente caso no sólo hubo demora, sino que el proceso nunca fue enviado y no se confirieron las copias certificadas solicitadas;<sup>178</sup> que transcurrieron 4 años y 10 meses en los que dicho proceso estuvo inactivo hasta que se realiza el resorteo del mismo con fecha 9 de mayo de 2013, sin embargo, el tiempo imputable al secretario de la causa es de 4 años y 1 mes en razón de su desvinculación de la institución con fecha 15 de agosto de 2012; por lo que, determina que el servidor judicial sumariado incurrió no sólo en retardo en el despacho, sino en una actitud manifiestamente negligente.<sup>179</sup> En consecuencia, acoge en informe motivado del Director Provincial y declara al secretario sumariado responsable de manifiesta

---

<sup>176</sup> Ecuador Pleno del Consejo de la Judicatura, “Resolución”, en *Sumario Disciplinario No. MOT-0207-SNCD-2015-AS (040-2014)*, 11 de mayo de 2015, 1.

<sup>177</sup> *Ibíd.*, 6-7.

<sup>178</sup> *Ibíd.*, 7.

<sup>179</sup> *Ibíd.*, 8.

negligencia de conformidad a la infracción disciplinaria tipificada en el numeral 7 del artículo 109 del COFJ, imponiéndose la sanción de destitución del cargo.<sup>180</sup>

Ahora bien, lo contraproducente de esta resolución es que en ella se indica que la demora de los secretarios se encuentra tipificada y sancionada con destitución en el artículo 127 del COFJ, no obstante, cuando emite la sanción correspondiente lo hace de conformidad a la manifiesta negligencia contemplada en el numeral 7 del artículo 109 *ibídem*. Por lo que, de ser como en el primer supuesto debió haberse sancionado de conformidad a mentado artículo 127 del COFJ y no de acuerdo al numeral 7 del artículo 109 *ibídem*..

Al respecto, por una parte, el catálogo de infracciones disciplinarias se encuentra previsto en el artículo 107, 108 y 109 del COFJ, por lo que, por esta razón quizá el Pleno dudó y decidió en este caso sancionar de conformidad a la manifiesta negligencia; ahora bien, posiblemente el legislador decidió establecer un artículo específico para sancionar la demora en la que incurren los secretarios en el despacho de las causas, en razón de que el artículo 109 del COFJ está destinado para jueces, fiscales y defensores públicos. Es por ello que, el Pleno del Consejo de la Judicatura debió haber sancionado de conformidad al artículo 127 del COFJ, que está destinado específicamente para los secretarios; sin embargo, lo hace de conformidad a la manifiesta negligencia, que tampoco escapa de la crítica por ser un tipo penal administrativo en blanco, que vulnera el principio de taxatividad. Sobre ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que:

“Uno de los principales problemas que la Comisión ha observado en la región es la existencia de causales disciplinarias amplias o ambiguas que se prestan a ser interpretadas de manera discrecional por las autoridades a cargo de los procesos (...) Este tipo de causales generan incertidumbre y falta de previsibilidad sobre la consulta sancionada y son contrarias al principio de legalidad.”<sup>181</sup>

Continuando con el tema, respecto a la resolución dentro del expediente disciplinario MOT-0260-SNCD-2016-NB (0022-2015) de fecha 31 de mayo de 2016 a las 12h17 se desprende que el Pleno del Consejo de la Judicatura tiene conocimiento de los hechos en virtud del informe motivado remitido por el Director Provincial, quien sugiere la declaración

---

<sup>180</sup> *Ibíd.*, 10.

<sup>181</sup> Washington, “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia”, Comisión de Derechos Humanos, accedido el 22 de diciembre de 2019, párr. 214.

de la responsabilidad administrativa de la secretaria dentro del juicio ejecutivo Nro. 242-2008 por haber incurrido en las infracciones disciplinarias previstas en el numeral 8 del artículo 108, numeral 7 del artículo 109 y artículo 127 del COFJ;<sup>182</sup> en vista de que, el juez de la causa dispone remitir el proceso a la instancia superior mediante providencia de fecha 8 de mayo de 2013 a causa del recurso de apelación interpuesto, sin embargo, la secretaria sumariada no cumple inmediatamente con lo ordenado, transcurriendo 1 año y 6 meses aproximadamente hasta que el proceso finalmente es remitido a la instancia superior.<sup>183</sup>

Ahora bien, el Pleno del Consejo de la Judicatura determina que el tiempo de demora en la remisión del expediente es de 1 año y 7 meses, desde que se emite el Decreto de fecha 8 de mayo 2013 hasta que el proceso es recibido en la Corte Provincial con fecha 19 de diciembre de 2014, tomando en cuenta que su renuncia como secretaria fue aceptada el 31 de mayo de 2015, por lo que, durante referido tiempo se encontraba en funciones.<sup>184</sup> Por consiguiente, acoge parcialmente el informe motivado emitido por el Director Provincial; y, declara a la servidora judicial sumariada responsable de haber incurrido en *retardo injustificado negligente* de conformidad al artículo 127 del COFJ, imponiéndole la sanción de destitución.<sup>185</sup>

Por una parte, como se había indicado en el análisis de la anterior resolución, el artículo 127 del COFJ sanciona la demora en la que incurren los secretarios en el despacho de las causas; sin embargo, el Pleno se aventura a crear el tipo penal administrativo de: retardo injustificado negligente a través de esta resolución administrativa. De tal manera que, se ha violentado el principio de tipicidad, sancionando el retardo en la remisión de un expediente a la instancia superior con una falta inexistente; a más de que, tampoco existe motivación respecto a la decisión de sancionar en este caso sólo en base al artículo 127 del COFJ y no con sustento en el numeral 7 del artículo 109 *ibídem*, como sí se lo hizo en el expediente disciplinario MOT-0207-SNCD-2015-AS (040-2014); posiblemente en este caso el Pleno del Consejo de la Judicatura recién advirtió que el artículo 109 del COFJ no está destinado para los secretarios, como sí lo está el artículo 127 del COFJ.

---

<sup>182</sup> Ecuador Pleno del Consejo de la Judicatura, “Resolución”, en *Sumario Disciplinario No. MOT-0260-SNCD-2016-NB (022-2015)*, 31 de mayo de 2016, 1.

<sup>183</sup> *Ibíd.*, 4.

<sup>184</sup> *Ibíd.*, 10-1.

<sup>185</sup> *Ibíd.*, 12.

**4.- Resoluciones sobre la calificación del retardo judicial injustificado sin la previsión legal del tiempo que constituye uno u otro tipo de retardo, dentro de los expedientes MOT-0651-SNCD-2016-DMA (206-2015), MOT-0261-SNCD-2017-NB (2016-0219), MOT-0647-SNCD-2016-LR (0030-2016), MOT-1184-SNCD-2016-PM (2016-0123), MOT-1185-SNCD-2016-NB (2016-0133)**

A continuación, en el presente caso en lo principal se analizan causas civiles en las que el retardo judicial producido ha recibido la misma sanción independientemente del tiempo transcurrido; en cambio, en las causas penales un mismo tiempo de retardo ha recibido distintas sanciones.

**a) Causas Civiles**

En este acápite se hacen referencia a resoluciones mediante las cuales, tanto el Pleno como la Dirección General, sancionan el retardo en la emisión de sentencias o resoluciones luego de haberse llevado a cabo las audiencias correspondientes o se ha dispuesto pasar autos para resolver, en causas penales y civiles, sin que se encuentre establecido en el COFJ el tiempo para considerarse un retardo como leve, vulneración del principio de celeridad<sup>186</sup> o una manifiesta negligencia.

En tal sentido, se encuentra la resolución dentro del expediente MOT-0651-SNCD-2016-DMA (206-2015) de fecha 1 de agosto de 2016 a las 12:40; al respecto, el Director Provincial del Consejo de la Judicatura de Imbabura sugiere al Pleno imponer la sanción de *destitución*, de conformidad al numeral 7 del artículo 109 del COFJ: negligencia, en contra de la jueza dentro del juicio por daños y perjuicios Nro. 10333-2013-1299, por cuanto, la sumariada ha retardado en emitir sentencia desde el 25 de noviembre de 2014, fecha en la que se ha ordenado autos para dictar la misma, hasta el 17 de julio de 2015, fecha en la que

---

<sup>186</sup> Según Mejía, el principio de celeridad no implica un sinónimo de rapidez sino una aplicación de plazos razonables; en este contexto, sostiene que, por lo tanto, las dilaciones indebidas no hacen relación a la sola inobservancia de los plazos que la ley prevé para la realización de las diferentes fases del procedimiento, indica que tal inobservancia si bien comporta una ilegalidad sancionable es comúnmente tolerada por las sociedades en atención al generalizado conocimiento de las carencias materiales y de personal de las que adolecen las Administraciones de Justicia de muchos países. Al respecto, trae a colación la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de fecha 12 de noviembre de 1997 en el caso Suárez Rosero vs Ecuador, mediante la cual se indica que lo que resulta improcedente incompatible con la Convención es que se produzcan dilaciones arbitrarias, por lo que, debe analizarse en cada caso concreto si hay motivo que justifique la dilación o por el contrario se trata de un retardo indebido o arbitrario (año 67).

ha sido expedida, transcurriendo aproximadamente *8 meses de retardo judicial injustificado*.<sup>187</sup>

El Pleno puntualiza que desde el 9 de diciembre de 2014, fecha en la que la secretaria de la unidad judicial puso en conocimiento de la jueza sumariada el referido juicio, hasta el 17 de julio de 2015, fecha en la que se emite sentencia, habrían transcurrido *7 meses con 8 días*; además, el Pleno considera, en cambio, que la servidora judicial sumariada habría vulnerado el principio de celeridad y el derecho a la tutela efectiva de acuerdo al numeral 8 del artículo 108 del COFJ;<sup>188</sup> en tal sentido, no acoge el informe motivado remitido por el Director Provincial y sanciona a la sumariada con *suspensión del cargo por el plazo de 5 días sin derecho a percibir su remuneración*.<sup>189</sup>

Respecto a la resolución del expediente MOT-0261-SNCD-2017-NB (2016-0219) de fecha 30 de octubre de 2017 el Pleno del Consejo de la Judicatura ratifica la resolución expedida por el Director General mediante la cual se impone *la sanción de suspensión del cargo por el plazo de 5 días sin goce de remuneración* en contra de la jueza de la causa dentro del juicio de aprobación de inventarios Nro.10203-2014-5082, por haber inobservado el principio de celeridad de conformidad al numeral 8 del artículo 108 del COFJ,<sup>190</sup> toda vez que, han existido aproximadamente *5 meses* de retardo en la expedición de la sentencia dentro de la causa aludida, por cuanto, la parte interesada solicitó que pasen autos para dictar sentencia el 28 de junio de 2016, siendo proveído el 1 de agosto de 2016, y, posteriormente el 16 de septiembre 2016 la jueza sumariada nuevamente pasa autos para resolver, emitiéndose finalmente la sentencia el 8 de diciembre de 2016.<sup>191</sup>

En este caso, el Pleno no contabiliza meses y días exactos como en otras resoluciones, solamente se allana a decir que el retardo es de 5 meses aproximadamente, en inobservancia del artículo 288 del Código de Procedimiento Civil vigente a esa fecha.<sup>192</sup> Al respecto, el

---

<sup>187</sup> Ecuador Pleno del Consejo de la Judicatura, “Resolución”, en *Sumario Disciplinario No. MOT-0651-SNCD-2016-DMA (206-2015)*, 1 de agosto de 2016, 1.

<sup>188</sup> *Ibíd.*, 9.

<sup>189</sup> *Ibíd.*, 9-10.

<sup>190</sup> Ecuador Pleno del Consejo de la Judicatura, “Resolución”, en *Sumario Disciplinario No. MOT-0261-SNCD-2017-NB (2016-0219)*, 30 de octubre de 2017, 1.

<sup>191</sup> *Ibíd.*, 5-6.

<sup>192</sup> Ecuador, *Código de Procedimiento Civil, Registro Oficial 58, Suplemento, 2005*, art. 288: “Las sentencias se expedirán dentro de doce días; los autos dentro de tres; los decretos, dentro de dos; pero si el proceso tuviere más de cien fojas, al término dentro del cual se debe pronunciar la sentencia, se agregará un día por cada cien fojas.”

retardo exacto en este caso es de *4 meses y 7 días exactamente*, tomando como referencia el 1 de agosto de 2016 en que se pasa autos para resolver y el 8 de diciembre de 2016 en que se emite la sentencia.

Por lo dicho, se evidencia que un retardo judicial de 7 meses con 8 días y uno de 4 meses y 7 días, contabilizado desde que se dispone pasar autos para resolver hasta que se emite sentencia, puede ser sancionado de igual manera, esto es, con suspensión del cargo por el plazo de 5 días sin derecho a remuneración; lo cual evidencia que no existe un parámetro de tiempo que se haya transparentado para emitir dichas resoluciones, es así que, retardarse 4 meses sería igual a retardarse 7 meses. Al respecto, Pásara sostiene que:

Como se indicó en la introducción del presente informe, no existe acceso público a las resoluciones dictadas por el Consejo, de modo que los jueces en general no conocen cuáles son los criterios que se utilizan para investigar su desempeño, y, en su caso, sancionarlos. El propio juez sometido a proceso, como se verá más adelante, conoce poco acerca de su propio procesamiento y sólo se entera de los criterios adoptados en su caso para sancionarlo, una vez que se ha dictado la respectiva resolución que cierra el proceso disciplinario.<sup>193</sup>

Ahora bien, tampoco se pretende que en el régimen disciplinario de la Función Judicial se encuentren previstos todos los casos de retardo judicial con sus respectivas sanciones; sería utópico, pues existen distintos escenarios dependiendo del procedimiento que se trate; por lo que, la solución en estos casos no es una reforma legal que incluya milimétricamente cada supuesto de hecho con su sanción, pues se incurriría entonces en el fenómeno jurídico de la casuística, en contraposición a las facultades discrecionales que están reconocidas para las autoridades administrativas.

Ante lo manifestado, respecto a estas resoluciones, para garantizar seguridad jurídica lo adecuado es mantener un mismo criterio en cuanto a la sanción que recibirá uno u otro tipo de retardo judicial o motivar el por qué ante distintos tiempos de retardo las dos juezas sumariadas recibieron la misma sanción.

De lo expuesto, se entendería que la jueza sumariada dentro del expediente MOT-0651-SNCD-2016-DMA (206-2015) debería recibir una sanción mayor porque el tiempo de su retardo es de más de 7 meses; mientras que, contrariamente, la jueza sumariada dentro del expediente MOT-0261-SNCD-2017-NB (2016-0219) debería recibir una sanción menor por

---

<sup>193</sup> Pásara, *Independencia judicial en la reforma a la justicia ecuatoriana*, 46.

ser su retardo de 4 meses. En tal sentido, se entendería que la jueza dentro del primer expediente disciplinario fue favorecida por el Pleno del Consejo de la Judicatura, más aún cuando el Director Provincial en su informe motivado dentro de este expediente disciplinario solicitó destitución por manifiesta negligencia por el retardo de 7 meses.

#### **b) Causas penales**

Dentro del expediente MOT-0647-SNCD-2016-LR (0030-2016), cuya resolución data de fecha 14 de diciembre de 2016 a las 10h00, el Director Provincial sugiere al Director General declarar la responsabilidad administrativa del juez dentro de la causa de tránsito Nro. 10282-2015-00333 de conformidad al numeral 8 del artículo 108 del COFJ respecto a la violación del principio de celeridad como garantía de la tutela judicial efectiva,<sup>194</sup> la cual *implica suspensión de su cargo*; por cuanto, dentro de referida causa en audiencia de procedimiento abreviado llevada a cabo el 10 de diciembre de 2015 el juez sumariado acepta este procedimiento a favor del procesado, declarándole responsable de la infracción de tránsito imputada en su contra, no obstante, dicha sentencia es emitida por escrito y notificada el 22 de marzo de 2016, configurándose por tanto un retardo de *más de 3 meses*,<sup>195</sup> en contraposición al término legal previsto en el numeral 5 del artículo 563 del Código Orgánico Integral Penal.<sup>196</sup>

Al respecto, el Director General puntualiza que el retardo en emitir la respectiva sentencia luego de haberse llevado a cabo la audiencia de procedimiento abreviado corresponde a 3 meses y 12 días, tiempo que se considera un retardo leve injustificado de conformidad al numeral 5 del artículo 107 del COFJ, y, le impone al sujeto pasivo la *sanción pecuniaria del 10% de su remuneración mensual*, de tal manera que, no se acoge el informe motivado suscrito por el Director Provincial.<sup>197</sup>

---

<sup>194</sup> Ecuador Dirección General del Consejo de la Judicatura, “Resolución”, en *Sumario Disciplinario No. MOT-0647-SNCD-2016-LR (030-2016)*, 14 de diciembre de 2016, 1.

<sup>195</sup> *Ibíd.*, 5.

<sup>196</sup> Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial 180, Suplemento, 2014, num. 5, art. 563: “Se resolverá de manera motivada en la misma audiencia. Las personas serán notificadas con el solo pronunciamiento oral de la decisión. Las sentencias se reducirán a escrito y se notificará ***dentro del plazo de diez días***. Los plazos para las impugnaciones de las sentencias y autos definitivos no dictados en audiencia correrán a partir de la notificación por escrito.” (Resaltado y negritas fuera de texto).

<sup>197</sup> Ecuador Dirección General del Consejo de la Judicatura, “Resolución”, en *Sumario Disciplinario No. MOT-0647-SNCD-2016-LR (030-2016)*, 14 de diciembre de 2016, 10-11.

En lo que respecta al expediente MOT-1184-SNCD-2016-PM (2016-0123), con resolución de fecha 6 de enero de 2017 a las 13h29, el Pleno del Consejo de la Judicatura acoge el informe motivado remitido por el Director Provincial, quien sugiere la sanción de *destitución* de conformidad al numeral 7 del artículo 109 del COFJ,<sup>198</sup> en contra del juez dentro de la causa penal por violación Nro. 10282-2015-0037, en vista de que el juez sumariado en audiencia de fecha 30 de septiembre de 2015 dicta auto de llamamiento a juicio en contra del procesado; sin embargo, dicho auto es emitido por escrito y notificado a las partes el 10 de marzo de 2016, es decir, después de aproximadamente *6 meses*.<sup>199</sup>

El Pleno especifica que, desde que el juez sumariado dictó auto de llamamiento a juicio hasta que se redujo a escrito el mismo transcurrieron *5 meses y 10 días* en contraposición al término legal previsto en el numeral 5 del artículo 563 del Código Orgánico Integral Penal; además de que, con oficio de fecha 22 de marzo de 2016 se remite mentada causa penal a la sala de sorteos de la Corte Provincial de Justicia para que se conforme el Tribunal de Garantías Penales; lo cual deviene en una actitud manifiestamente negligente al haber causado retardo en la administración de justicia,<sup>200</sup> de tal manera que, se impone la sanción de destitución del cargo.<sup>201</sup>

Dentro de la resolución del expediente MOT-1185-SNCD-2016-NB (2016-0133) de fecha 15 de junio de 2017 el Director General acoge el informe motivado remitido por el Director Provincial, quien sugiere la sanción de *suspensión del cargo*, de conformidad al numeral 8 del artículo 108 del COFJ por violación de la tutela judicial efectiva respecto al principio de celeridad,<sup>202</sup> en contra del juez de la causa por violación Nro. 10282-2014-1233; al respecto, en audiencia de fecha 26 de enero de 2016 el juez sumariado dicta auto de llamamiento a juicio en contra del procesado, y, con fecha 23 de mayo de 2016 reduce a escrito este pronunciamiento oral, esto es, luego de *4 meses*.<sup>203</sup>

No obstante, el Director General especifica que desde que se emite el auto de llamamiento a juicio de fecha 26 de enero de 2016 hasta que se realiza la sentencia por escrito

---

<sup>198</sup> Ecuador Pleno del Consejo de la Judicatura, “Resolución”, en *Sumario Disciplinario No. MOT-1184-SNCD-2016-PM (2016-0123)*, 6 de enero de 2017, 1.

<sup>199</sup> *Ibíd.*, 4.

<sup>200</sup> *Ibíd.*, 10.

<sup>201</sup> *Ibíd.*, 12.

<sup>202</sup> Ecuador Dirección General del Consejo de la Judicatura, “Resolución”, en *Sumario Disciplinario No. MOT-1185-SNCD-2016-NB (2016-0133)*, 15 de junio de 2017, 1

<sup>203</sup> *Ibíd.*, 4.

de fecha 23 de mayo de 2016 transcurren 3 meses y 27 días, y, posteriormente, con fecha 6 de junio de 2016 se remite mentada causa penal a la sala de sorteos de la Corte Provincial para que se conforme el Tribunal de Garantías Penales, por tanto, el tiempo de retardo *es de 5 meses y 11 días* entra la emisión del auto de llamamiento a juicio por escrito y la remisión del expediente,<sup>204</sup> en contraposición al artículo 232 del Código de Procedimiento Penal<sup>205</sup> vigente a la fecha. En virtud de lo cual, el juez sumariado recibe la sanción de suspensión del cargo por el plazo de 15 días sin derecho a remuneración, por violación del principio de celeridad de conformidad al artículo 108 numeral 8 del COFJ.<sup>206</sup>

De lo manifestado, es importante recalcar que, las tres resoluciones antes descritas corresponden a la identidad de un mismo juez, quien como se evidencia se ha sometido a distintos criterios sobre lo que implica un retardo judicial desde que se emite un pronunciamiento oralmente hasta que el mismo es reducido a escrito. Al respecto, un retardo de más de 3 meses puede ser considerado leve y ser sancionado pecuniariamente; y, el retardo de 5 meses en similares circunstancias puede ser sancionado con suspensión de funciones sin derecho a remuneración o con destitución del cargo. Además de que, en todas estas resoluciones se habla del retardo judicial injustificado como infracción disciplinaria, no obstante, el mismo se encuentra previsto taxativamente sólo en el numeral 5 del artículo 107 del COFJ, conforme se ha sancionado en el expediente MOT-0647-SNCD-2016-LR (0030-2016).

Inclusive, si bien un retardo judicial constituye una violación del principio de celeridad, por lo que, en este caso tampoco se atentaría al principio de tipicidad en el retardo sancionado conforme al numeral 8 del artículo 108 del COFJ, lo contraproducente es que el retardo de 5 meses y 10 días determinado en el expediente MOT-1184-SNCD-2016-PM (2016-0123) es sancionado con destitución de conformidad a la manifiesta negligencia que es un tipo penal administrativo en blanco, mientras que, el retardo de 5 meses y 11 días determinado en el expediente MOT-1185-SNCD-2016-NB (2016-0133) en similares

---

<sup>204</sup> *Ibíd.*, 6-7.

<sup>205</sup> Ecuador, *Código de Procedimiento Penal*, Registro Oficial 360, Suplemento, 2000, art. 232: “En los siguientes tres días posteriores a que se encuentre ejecutoriado el auto de llamamiento a juicio, las partes procesales presentarán ante el juez de garantías penales la enunciación de la prueba con la que sustanciarán sus posiciones en el juicio. El juez de garantías penales remitirá esta información al tribunal de garantías penales.”

<sup>206</sup> Ecuador Dirección General del Consejo de la Judicatura, “Resolución”, en *Sumario Disciplinario No. MOT-1185-SNCD-2016-NB (2016-0133)*, 15 de junio de 2017, 8.

supuestos fácticos que el anterior es sancionado sólo con suspensión del cargo; además de que, en un caso no se toma para el cómputo total del retardo el tiempo que transcurre entre la sentencia escrita hasta la remisión del expediente al tribunal de garantías penales, mientras que, en el otro caso dicho tiempo sí forma parte del cómputo total.

Evidentemente, los expedientes disciplinarios MOT-1184-SNCD-2016-PM (2016-0123) y MOT-1185-SNCD-2016-NB (2016-0133) hacen referencia a procesos judiciales que causan conmoción social, por lo que, el retardo judicial evidentemente debe ser sancionado, a fin de evitar que el Estado ecuatoriano sea declarado responsable por dicho retardo; sin embargo, en estos casos nuevamente se verifica que no existen criterios para la determinación del tiempo que constituye uno u otro tipo de retardo judicial.

En este contexto, el ejercicio de esta potestad sancionadora del Consejo de la Judicatura, mediante su régimen disciplinario, tiene sustento en el principio de responsabilidad previsto en el numeral 9 del artículo 11 de nuestra Constitución; por medio del cual, el Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, *retardo injustificado* o inadecuada administración de justicia, y, por las violaciones a la tutela judicial efectiva y el debido proceso.<sup>207</sup> Por lo que, a través de la normativa jurídica infraconstitucional la Administración Pública pretende efectivizar el cumplimiento de mentado principio para no dejar en la impunidad las violaciones a los derechos de la ciudadanía, en este caso, a causa de la dilatación indebida de los procesos judiciales.

De ahí que, el principio de responsabilidad es inmanente al ejercicio de atribuciones, actividades y funciones de los servidores públicos ya sea por acción u omisión de las mismas, de tal suerte que, tendrán que responder penal, civil y administrativamente, de conformidad

---

<sup>207</sup> Ecuador, *Constitución*, art. 11, num.9: “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas. El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, *retardo injustificado* o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso. Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos.” (Lo resaltado fuera de texto)

al artículo 233 de nuestra Constitución.<sup>208</sup> Al respecto, al Consejo de la Judicatura le corresponde establecer la responsabilidad administrativa de los servidores judiciales; y si, los hechos se enmarcan en presuntas actuaciones delictivas tiene la obligación de poner en conocimiento de la Fiscalía General del Estado; o viceversa, suele suceder también que, luego de establecerse la responsabilidad penal se oficia al Consejo de la Judicatura; caso contrario, ante la omisión de denuncia los servidores públicos tendrán que responder penalmente.<sup>209</sup>

En esta línea de ideas, el principio de responsabilidad garantiza a la sociedad que los servidores judiciales procuren en el ejercicio de sus funciones administrar justicia con el compromiso de velar por el efectivo cumplimiento de la Constitución para defender los derechos de la ciudadanía, de modo que, se convierten en ejecutores de la misma. Así, el principio de responsabilidad se convierte en una garantía para el ciudadano por los daños causados por los operadores de justicia en el ejercicio de sus funciones, que se materializa en acciones que la Constitución adopta con opción de repetir en contra de los mismos. Más aún cuando el Estado ecuatoriano ha asumido compromisos internacionales, por ejemplo, como suscriptor de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Ahora, si bien el objetivo es evitar que el Estado sea declarado responsable, entre otras cosas, por retardo judicial, no solo por cortes de justicia nacionales, sino por el sistema interamericano de protección de derechos humanos, a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la otra cara de la moneda es que la normativa jurídica antes invocada para sancionarlo es muy flexible, a consecuencia de leyes sancionadoras en blanco como lo es la manifiesta negligencia; por lo que, las autoridades administrativas del Consejo de la Judicatura en la aplicación de su potestad sancionadora ejercen facultades discrecionales muy amplias, las cuales deben estar sujetas a límites jurídicos, a fin de legitimar sus actuaciones; caso contrario, en este caso el Estado al final del día terminará también vulnerando derechos humanos. En otras palabras, el retardo judicial injustificado debe ser sancionado, pero bajo los parámetros de principios jurídicos, por lo que, la Administración Pública para evitar

---

<sup>208</sup> Ecuador, *Constitución*, art. 233: “Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos...”

<sup>209</sup> Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, art. 277: “Omisión de denuncia.- La persona que en calidad de servidora o servidor público y en función de su cargo, conozca de algún hecho que pueda configurar una infracción y no lo ponga inmediatamente en conocimiento de la autoridad, será sancionada con pena privativa de libertad de quince a treinta días.”

responsabilidad inclusive internacional por dicho retardo no puede terminar vulnerando derecho de los sujetos pasivos del procedimiento administrativo; de modo tal que, si el Estado no actúa dentro de parámetros constitucionales terminará siendo declarado responsable: bien por no sancionar el retardo judicial, o bien hacerlo vulnerando derechos y garantías de los implicados.

De todo lo expuesto, se desprende que el retardo judicial injustificado leve es el único que se encuentra previsto en la norma: numeral 5 del artículo 107 del COF; y, cuando el retardo es considerado grave se lo sanciona como una violación de la tutela efectiva respecto al principio de celeridad: numeral 8 del artículo 108 ibídem, mientras que, el retardo judicial considerado gravísimo se lo adecúa a la manifiesta negligencia: numeral 9 del artículo 107 ibídem, que es un tipo penal administrativo en blanco. Así también, el retardo que se genera cuando la instancia superior se encuentra dirimiendo puntos de Derecho, como en estos casos traídos a colación, como la procedencia de la nulidad o inhibición, en unos casos puede ser obviado y en otros considerado. A más de ello, al no existir parámetros de tiempo y de causales de justificación expresas en la norma jurídica, se observa como en casos con similares circunstancias un mismo tiempo de retardo puede ser sancionado con diferentes infracciones disciplinarias; y, contrariamente, distintos tiempos de retardo pueden ser sancionados con la misma infracción disciplinaria.

Todo lo cual es implica vulneración de principios jurídicos como la igualdad en la interpretación de la norma, la motivación, legalidad con sus garantías como la tipicidad y taxatividad, no desviación de poder, en lo principal, evidenciando todo ello inobservancia del principio de seguridad jurídica y la consiguiente vulneración del derecho de su mismo nombre, por cuanto, la seguridad jurídica no sólo implica la existencia de normas, claras, previas, públicas y dictadas por autoridad competente, sino también el respeto existencia de certeza en la interpretación de las mismas y sobre todo al respeto de los derechos fundamentales que se encuentran contenidos en mentados principios jurídicos.

Al respecto, queda evidenciado que la seguridad jurídica como principio se vuelve transversal en el ordenamiento jurídico, por consiguiente, no puede ser analizado solamente en el ámbito jurisdiccional, esto es, en la tramitación de expedientes judiciales, sino también en el ámbito administrativo por parte de las autoridades administrativas; por lo que, la seguridad jurídica debe ser exigida en todos los campos de aplicación del Derecho.

Consecuentemente, la seguridad jurídica como derecho subjetivo entraña el deber del Poder Público de garantizar su cumplimiento en el marco de los derechos reconocidos al ciudadano y no solamente para los administrados en calidad de particulares, sino también para los servidores públicos, quienes en el presente caso son servidores judiciales y sujetos pasivos de un procedimiento administrativo; de tal manera que, la protección de este derecho abarca un círculo más amplio del tradicional, pues no por ser servidores judiciales deben quedar exentos de protección constitucional.

Así también, el derecho a la seguridad jurídica como todos los derechos tiene un contenido constitucionalmente protegido que parte de una dimensión formal propia del Estado de Derecho que se enmarca en la aplicación de normas claras, previas, públicas y dictadas por autoridad competente, hasta una dimensión material que avanza a la certeza no sólo en la aplicación, sino en la interpretación de la norma jurídica, y que comprende sobre todo el respeto a los derechos fundamentales. En el presente caso, la dimensión formal del derecho a la seguridad jurídica queda de una u otra manera satisfecha ya que el régimen disciplinario para los servidores judiciales se encuentra previsto en el Código Orgánico de la Función Judicial y en sus respectivos reglamentos; sin embargo, se observa con el análisis de estas resoluciones administrativas que la certeza en cuanto a la interpretación de dichas normas aún no ha sido satisfecha, por lo contradictorio de su parte resolutive en los casos analizados, lo cual deviene en vulneración de derechos fundamentales.

Finalmente, el régimen disciplinario del Consejo de la Judicatura garantiza un procedimiento administrativo con la indicación de los funcionarios a quienes les compete la sustanciación de cada una de sus etapas; sin embargo, la seguridad jurídica tampoco se agota con la existencia de dicho procedimiento, sino que en su tramitación se observe un debido procedimiento administrativo conforme a las garantías del debido proceso constitucionalmente previstas, las cuales se traducen en principios jurídicos en sus distintas clasificaciones; de tal manera que, también en este caso queda aún pendiente la observancia de seguridad jurídica.

## Conclusiones

1. El Consejo de la Judicatura tiene la potestad constitucional para sancionar el retardo judicial injustificado, a fin de evitar que se vulnere derechos de los usuarios del servicio de justicia como la tutela judicial efectiva, y la declaratoria de responsabilidad del Estado ecuatoriano. No obstante, el COFJ tipifica solamente el retardo leve; por lo que, la autoridad administrativa, cuando considera que el retardo es grave o gravísimo adecúa los hechos a la infracción disciplinaria de vulneración del principio de celeridad y a la manifiesta negligencia, respectivamente, sin que exista la previsión legal del tiempo que constituye uno u otro tipo de retardo y sin causales de justificación. Por lo que, la autoridad administrativa sanciona el retardo con una normativa jurídica indeterminada, incurriendo en contradicciones e imprecisiones en sus resoluciones administrativas en casos con similares circunstancias, vulnerando de esta manera el derecho a la seguridad jurídica.
2. Si bien la normativa jurídica, relativa al régimen disciplinario del Consejo de la Judicatura, es imprecisa, la vulneración a la seguridad jurídica se ocasiona cuando la autoridad administrativa, en ejercicio de sus facultades discrecionales legalmente reconocidas, en casos con similares circunstancias aplica dicha normativa en base a distintos criterios, sin que exista de por medio motivación respecto al cambio de criterio como garantía del debido proceso; por lo que, no se garantiza certeza en cuanto a la interpretación de las disposiciones legales.
3. De esta falta de motivación se desprende la inobservancia del principio de no desviación de poder y de igualdad jurídica, más aún cuando la conformación del Consejo de la Judicatura es política, por cuanto, no responde a un concurso de méritos y oposición, sino a ternas enviadas por otras entidades públicas, lo cual permite determinar que en ciertos expedientes disciplinarios existió favoritismo para ciertos servidores judiciales, a quienes se les ratificó la inocencia u obtuvieron una sanción menos gravosa.
4. La infracción disciplinaria de manifiesta negligencia es un tipo penal administrativo en blanco mediante el cual se sanciona el retardo judicial injustificado considerado

gravísimo, lo cual es contrario al principio de taxatividad. Al respecto, se cumple con el principio de tipicidad, por cuanto, la manifiesta negligencia está prevista como infracción disciplinaria, sin embargo, no existe la descripción del supuesto de hecho que configura esta infracción disciplinaria, de tal manera que, cualquier tipo de retardo puede ser considerado como manifiesta negligencia.

5. La respuesta ante esta falta de criterios por parte del Consejo de la Judicatura no implica tampoco prever normativamente todos los supuestos que pueden ser considerados como retardo judicial injustificado, por lo que, la solución no se la encuentra en una reforma legal, sino en la observancia de los principios jurídicos y demás garantías que integran la seguridad jurídica.
6. Los límites jurídicos que observa el Consejo de la Judicatura para la calificación del retardo judicial injustificado en su mayor medida son los formales: distribución de competencias en los distintos funcionarios, y, los procedimentales mediante el establecimiento de un procedimiento administrativo para arribar a una resolución, conforme se encuentra previsto tanto en el COFJ y el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria. Contrariamente, son los límites materiales, que comprende los principios jurídicos, los que han sido inobservados conforme a los casos analizados. En tal sentido más que un debido procedimiento administrativo se ha aplicado solamente un procedimiento en el contexto de recaudos formales.

## Bibliografía

### DOCTRINA

- Alexy, Robert. *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*. Traducido por Carlos Bernal Pulido. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Balaguer Callejón, Francisco. *Derecho Constitucional*. 2.<sup>a</sup> ed. 2 vols. Madrid: Tecnos, 2003.
- Béjar, Luis José. *Curso de Derecho Administrativo*. Ciudad de México: Liber Iuris Novum, 2012.
- Carbonell, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*. 6.<sup>a</sup> ed. Ciudad de México: Porrúa, 2014.
- . *Neoconstitucionalismo y Derechos Fundamentales*. Quito: Cevallos, 2010.
- Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. 2 vols. Lima: Palestra Editores, 2010.
- . *El Acto Administrativo Teoría y Régimen Jurídico*. Bogotá: Temis S.A, 2013.
- . *El Principio de Legalidad y el Control Judicial de la Discrecionalidad Administrativa*. Ciudad de Buenos Aires: Marcial Pons, 2009.
- Castillo Córdova, Luis. *Los derechos constitucionales. Elementos para una teoría general*, 3.<sup>a</sup> ed. Lima: Palestra, 2007.
- Cobo, Tomás. *El procedimiento administrativo sancionador*. 4.<sup>a</sup> ed. Barcelona: Bosch, 2014.
- Córdova Vinuesa, Paúl. *Derecho Procesal Constitucional: Estudios críticos de doctrina, dogmática, argumentación y jurisprudencia*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016.
- Cruz, Juan Antonio. *El concepto de derecho subjetivo*. Ciudad de México: Fontamara, 2004.
- De la Guerra, Eddy María. *El deber de contribución al gasto público: Principios que lo informan y derechos del contribuyente*. México: Porrúa, 2018.
- De Vega Pinzón, Gabriel “La discrecionalidad administrativa”. En *Temas de Derecho Administrativo Contemporáneo*, editado por Jaime Vidal, 114-188. Colombia: Universidad del Rosario, 2005.
- Del Pozo, Claudia. *Control Difuso y Procedimiento Administrativo*. Lima: Palestra Editores, 2005.

- Dromi, Roberto. *Derecho Administrativo*. 12.<sup>a</sup> ed. Ciudad de Buenos Aires: Hispana Libros, 2009.
- Garberí, José. *Derecho Administrativo Sancionador Práctico*. 2 vols. Barcelona: Bosch, 2012.
- García de Enterría, Eduardo, y Tomás Fernández. *Curso de Derecho Administrativo I*. 16.<sup>a</sup> ed. Aranzadi: Pamplona, 2013.
- . *Curso de Derecho Administrativo II*, 13.<sup>a</sup> ed. Pamplona: Aranzadi, 2013.
- . *Curso de Derecho Administrativo I*. 12.<sup>a</sup> ed. Madrid: Thomson Civitas, 2004.
- . *Curso de Derecho Administrativo II*, 9.<sup>a</sup> ed. Madrid: Thomson Civitas, 2004.
- García Novoa, César. “La codificación en Derecho Tributario: perspectivas actuales”. En *Del Derecho de la Hacienda Pública al Derecho Tributario*, 816-826. 4 vols. Bogotá: Temis S.A., 2011.
- Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*, 14.<sup>a</sup> ed. Madrid: Tecnos Editorial, 2005.
- González Tobarra, Pedro, y José Ramón Rodríguez. “El principio de legalidad: los principios de reserva de ley, irretroactividad y tipicidad”. En *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, editado por Mariano Herranz, 95-152. 3.<sup>a</sup> ed. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2013).
- Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. 9 vols. Ciudad de Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2014).
- . *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*, Ciudad de Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017.
- Granja Galindo, Nicolás. *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Quito: Universidad Técnica Particular de Loja, 1999).
- Hierro, Liborio. “¿Qué Derechos tenemos?”. En *El núcleo duro de los derechos humanos*, editado por Antonio Marzal, 17-39. Navarra: J.M. Bosch, 2001).
- López Olvera, Miguel. “Los principios del procedimiento administrativo”. En *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruíz*, editado por David Cienfuegos y Miguel Torres, 173-197. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005.

- Madariaga, Mónica. *Seguridad Jurídica y Administración Pública en el Siglo XXI*. 2.<sup>a</sup> ed. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1993.
- Maurer, Hartmut. *Derecho Administrativo Parte General*. Traducido por Gabriel Doménech. Madrid: Marcial Pons, 2011.
- Mejía Salazar, Álvaro. *Los medios de impugnación ante el proceso y el procedimiento contemporáneo*. Quito: Ediciones Legales S.A., 2013.
- Mestre, José Fernando. *La Discrecionalidad para Acusar*. 2.<sup>a</sup> ed. Bogotá: Javegraf, 2007.
- Moreno, Juan Ignacio. “Una perspectiva constitucional de los derechos y garantías de los contribuyentes”, En *El estado actual de los derechos y de las garantías de los contribuyentes en las haciendas locales*, editado por Fernando Serrano, 68-180. Pamplona: Arazandi S.A., 2007.
- Nino, Carlos Santiago. *Fundamentos de derecho constitucional*. Ciudad de Buenos Aires: Astrea, 2005.
- Parejo, Alfonso Luciano. *Lecciones de Derecho Administrativo*. 7.<sup>a</sup> ed. 2 vols. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.
- Pásara Luis. *Independencia judicial en la reforma a la justicia ecuatoriana*. Quito, Fundación para el Debido Proceso / Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad; Instituto de Defensa Legal, 2014.
- Prieto Sanchís, *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*. Madrid: Trotta, 2003.
- Rivero, Ricardo, y Víctor Granda Aguilar. *Derecho Administrativo*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2017.
- Rodríguez Bereijo, Álvaro. *La Constitución Fiscal de España. Tres estudios sobre Estado social de Derecho, sistema tributario, gasto público y estabilidad presupuestaria*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015.
- Sagüés, Néstor Pedro. *Elementos de Derecho Constitucional*. 3.<sup>a</sup> ed. Ciudad de Buenos Aires: Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2001.
- Sánchez Morón, Miguel. *Derecho Administrativo Parte General*. 12.<sup>a</sup> ed. Madrid: Tecnos, 2016.
- Torres del Moral, Antonio. *Principios de Derecho Constitucional Español*, 2.<sup>a</sup> ed. Madrid, Átomo Ediciones, 1988).

Zabala Egas, Jorge. *Derecho Constitucional: Neoconstitucionalismo y argumentación jurídica*. Quito: Edilez S.A., 2010.

Zaffaroni, Eugenio Raúl. “Dimensión política de un poder judicial democrático”. En *La transformación de la justicia*, editado por Santiago Andrade y Luis Ávila, 109-52. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.

## **PÁGINAS WEB**

Castro Ortega Edher. “La justicia, el orden social y la seguridad jurídica”. *Methodos*, n.º 4 (2018): 70. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/revista-methodos/article/view/34867/31792>.

Pérez Luño, Antonio. “La seguridad jurídica: una garantía del derecho y la justicia”. *Boletín de la Facultad de Derecho*, n.º 15 (2000): 55-76. <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:BFD-2000-15-48A09575/PDF>.

Sagüés, Néstor Pedro, “Jurisdicción constitucional y seguridad jurídica”. *Pensamiento Constitucional* 4, n.º 4 (1997): 217-232. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3303/3145>

Vivanco, José Miguel. “Carta sobre independencia judicial en Ecuador”. *Human Rights Watch*. Accedido 29 de enero de 2014. <https://www.hrw.org/es/news/2014/01/29/carta-sobre-independencia-judicial-en-ecuador>

Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia”, Comisión de Derechos Humanos, accedido el 22 de diciembre de 2019, [https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/material\\_de\\_capacitacion/fase\\_de\\_actualizacion\\_permanente/2011\\_Herramientas\\_para\\_una\\_compreension\\_amplia\\_de\\_la\\_igualdad\\_sustancial\\_y\\_la\\_no\\_discriminacion.pdf](https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/material_de_capacitacion/fase_de_actualizacion_permanente/2011_Herramientas_para_una_compreension_amplia_de_la_igualdad_sustancial_y_la_no_discriminacion.pdf)

## **ARTÍCULOS DE REVISTA**

Aguirre, Vanessa. “El derecho a la tutela judicial efectiva: una aproximación a su aplicación por los tribunales ecuatorianos”, *Foro*, n.º 14 (2010): 40.

## **FUENTES JURÍDICAS**

### **Constitución**

Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

### **Códigos**

Ecuador. *Código Orgánico de la Función Judicial*. Registro Oficial 544, Suplemento, 9 de marzo de 2009.

Ecuador. *Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial 31, Suplemento, 7 de julio de 2017.

Ecuador. *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial 180, Suplemento, 2014.

Ecuador. *Código de Procedimiento Civil*. Registro Oficial 58, Suplemento, 2005.

Ecuador. *Código de Procedimiento Penal*. Registro Oficial 360, Suplemento, 2000.

### **Reglamentos administrativos**

Ecuador Consejo de la Judicatura. *Resolución N.º 006-2018*. Registro Oficial 179, Segundo Suplemento, 9 de febrero de 2018.

Ecuador Consejo de la Judicatura. *Resolución N.º 12-2018*. Registro Oficial 310, Edición Especial, 27 de febrero de 2018.

Ecuador Consejo de la Judicatura. *Resolución N.º 029-2015*. Registro Oficial 455, Primer Suplemento, 10 de marzo de 2015.

### **Actos administrativos**

Ecuador. Resultados del Referéndum y Consulta Popular 2011. Registro Oficial 490, Suplemento, 13 de julio de 2011.

### **Sentencias nacionales**

Ecuador Corte Constitucional. “Sentencia”. En Caso N.º 1000-12-EP. 16 de mayo de 2013.

### **Sentencias internacionales**

Colombia, Corte Constitucional, “Sentencia de 9 de agosto de 2001”. Caso C836. 9 de agosto de 2001. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-836-01.htm>

### **Resoluciones administrativas**

Ecuador Pleno del Consejo de la Judicatura. “Resolución”. En Sumario Disciplinario No. MOT-0207-SNCD-2015-AS (040-2014), 11 de mayo de 2015.

Ecuador Dirección General del Consejo de la Judicatura, “Resolución”, en Sumario Disciplinario No. MOT-1019-SNCD-2015-CVH (87-2014), 8 de marzo de 2016.

Ecuador Dirección General del Consejo de la Judicatura, “Resolución”, en Sumario Disciplinario No. MOT-0029-SNCD-2016-JLM (0088-2014)), 29 de marzo de 2016.

Ecuador Pleno del Consejo de la Judicatura, “Resolución”. En Sumario Disciplinario No. MOT-0260-SNCD-2016-NB (022-2015), 31 de mayo de 2016.

Ecuador Pleno del Consejo de la Judicatura, “Resolución”. En Sumario Disciplinario No. MOT-0651-SNCD-2016-DMA (206-2015), 1 de agosto de 2016.

Ecuador Dirección General del Consejo de la Judicatura, “Resolución”. En Sumario Disciplinario No. MOT-0647-SNCD-2016-LR (030-2016), 14 de diciembre de 2016.

Ecuador Pleno del Consejo de la Judicatura, “Resolución”. En Sumario Disciplinario No. MOT-1184-SNCD-2016-PM (2016-0123), 6 de enero de 2017.

Ecuador Dirección General del Consejo de la Judicatura. “Resolución”. En Sumario Disciplinario No. MOT-1185-SNCD-2016-NB (2016-0133), 15 de junio de 2017.

Ecuador Pleno del Consejo de la Judicatura, “Resolución”. En Sumario Disciplinario No. MOT-0261-SNCD-2017-NB (2016-0219), 30 de octubre de 2017.

## **Anexos**