



UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA “ANDRÉS F. CÓRDOVA”

ESCUELA DE DERECHO

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO
DE ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA
DEL ECUADOR**

TEMA:

**“EL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA Y EL CONTROL DISCIPLINARIO
A JUECES”**

AUTOR:

FRANCISCO JAVIER SALGUERO GILER

DIRECTORA:

MARÍA FERNANDA BASTIDAS PÉREZ

QUITO, 2019

RESUMEN

El presente trabajo se plantea como meta el análisis del estado de la independencia judicial y el control disciplinario a jueces en el Ecuador, post consulta popular y referéndum del año 2011.

Para este fin se consideró pertinente hallar la razón de tener un órgano de control como lo es el Consejo de la Judicatura, visto desde la perspectiva de elementos como Estado de Derecho y Democracia, por otro lado, se procedió a analizar la importancia del principio de independencia judicial interna y externa y como este se ha visto vulnerado por la utilización de la figura del “error inexcusable” como causal de destitución de las y los servidores judiciales desde las funciones del Consejo de la Judicatura.

El “error inexcusable” constituye un tema que sin lugar a duda ha generado muchas críticas y desconfianza en cuanto a su aplicación, ya que carece de definición y alcance dentro del Código Orgánico de la Función Judicial, y como se verá más adelante juzga criterios exclusivos de la actividad jurisdiccional.

Palabras claves: Independencia judicial, Consejo de la Judicatura, Error Inexcusable, potestad disciplinaria

ABSTRACT

The main goal of this dissertation is to analyze the actual state of the judicial independence and the disciplinary control applied to judges in Ecuador, as a point of reference for this study we will see what happened after the approbation of the “consulta popular y referendum” of 2011.

It gets necessary to start analyzing the reason behind of having an institution like the “Consejo de la Judicatura” from the perspective of Rule of Law and Democracy, by the other hand we proceed to show the importance and need of the principle of judiciary independence and how this principle has been violated with the application of the “error inexcusable” as the main motivation for destitution of judges in Ecuador.

The “error inexcusable” is a topic which has generated a lot of controversy and distrust among the society, because the legal definition isn't determined in the law “Código Orgánico de la Función Judicial” precisely, later, we will show how the “Consejo de la Judicatura” judges exclusive criteria that belongs only to the judiciary scope.

Keywords: Judicial Independence, Consejo de la Judicatura, Error Inexcusable, disciplinary authority

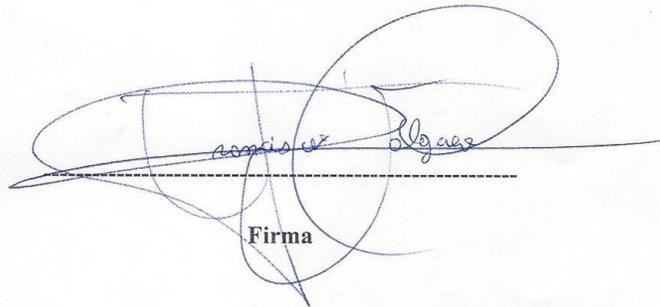
ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.....	4
EL CONSEJO DE LA JUDICATURA: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MANDATO CONSTITUCIONAL.....	4
1.1. Historia del Consejo de la Judicatura en el Ecuador.....	4
<i>1.1.1. El Consejo de la Judicatura de Transición.....</i>	9
1.2. Fundamentos de la existencia del Consejo de la Judicatura	12
<i>1.2.1. El Estado de Derecho.....</i>	13
<i>1.2.2. La democracia.....</i>	17
1.3. Conclusiones del Capítulo.....	21
2. CAPÍTULO II.....	23
EL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA INTERNA Y EXTERNA DE LA FUNCIÓN JUDICIAL.....	23
2.1. La independencia de la Función Judicial	24
<i>2.1.1. La noción de independencia y su relación con el autogobierno.....</i>	24
<i>2.1.2. Clasificaciones teórico-normativas de la independencia judicial</i>	27
<i>2.1.3. Reflexiones complementarias sobre la independencia externa de la Función Judicial</i>	32
<i>2.1.4. Reflexiones complementarias sobre la independencia interna de la Función Judicial</i>	33
<i>2.1.5. La independencia de la Función Judicial vista desde los organismos e instrumentos internacionales de derechos humanos</i>	34
2.3. Conclusiones del Capítulo.....	41
3. CAPÍTULO III	42
EL ERROR INEXCUSABLE COMO CAUSAL DE DESTITUCIÓN DE LOS JUECES	42

3.1. Fundamentos de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura	42
3.1.1. Faltas y sanciones disciplinarias	47
3.1.2. Procedimiento disciplinario respecto a jueces	50
3.2. El error inexcusable.....	56
3.2.1. El error inexcusable en la práctica del Consejo de la Judicatura	60
3.3. El error inexcusable vs. el derecho la seguridad jurídica.....	63
3.4. El error inexcusable vs. la independencia judicial	66
3.5. Conclusiones del Capítulo.....	69
CONCLUSIONES.....	71
BIBLIOGRAFÍA	74

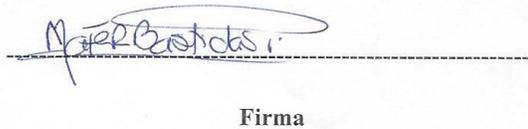
Yo, Francisco Javier Salguero Giler, declaro bajo juramento que el trabajo aquí descrito es de mi autoría; que no ha sido presentado anteriormente para ningún grado o calificación profesional y, que se ha consultado la bibliografía detallada

Cedo mis derechos de propiedad intelectual a la Universidad Internacional del Ecuador, sin restricción de ningún género o especial.



Firma

Yo, María Fernanda Bastidas Pérez, certifico que conozco a la autor (a) del presente trabajo siendo responsable exclusivo tanto en su originalidad, autenticidad, como en su contenido.



Firma

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y HONESTIDAD ACADÉMICA

Nombre: Francisco Javier Salguero Giler

Cédula: 1308626710

Facultad: Jurisprudencia

Escuela: Derecho

DECLARO QUE

El trabajo de investigación de fin de carrera titulado “El Principio de Independencia y el control disciplinario a jueces” para optar por el título de Abogado de los Tribunales y Jugados de la República del Ecuador, es de mi autoría y exclusiva y producto de mi esfuerzo personal; las ideas, enunciaciones, citas de todo tipo e ilustraciones diversas; obtenidas de cualquier documento, obra, artículo, memoria, entre otros (versión impresa o digital), están citados de forma clara y estricta, tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía.

Estoy plenamente informado/a de las sanciones universitarias y/o de otro orden en caso de falsedad de lo aquí declarado, en todo o en parte.

Quito, marzo de 2019

Firma del estudiante

AUTORIZACIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Yo, Francisco Javier Salguero Giler, con cédula de identidad número 1308626710 en calidad de autor/a del trabajo de investigación “El Principio de Independencia y el control disciplinario a jueces”, autorizo a la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), a hacer uso de todos los contenidos que me pertenecen o de parte de los que contiene esta obra, con fines estrictamente académicos o de investigación.

Los derechos que como autor me corresponden, con excepción de la presente autorización, seguirán vigentes a mi favor, de conformidad con lo establecido en los artículos 5, 6, 8, 19 y demás pertinentes de la Ley de Propiedad Intelectual y su Reglamento en Ecuador. Quito, junio de 2017 Firma

Quito, marzo de 2019

Firma del estudiante

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, por haberme dado la oportunidad de formarme en esta universidad y haber sido incondicional durante todo este tiempo. Y mi hermana y a todos aquellos que estuvieron conmigo, durante este largo camino.

DEDICATORIA

Dedico el presente trabajo a mis queridos padres y abuelos, por su apoyo incondicional, y a un amigo que ya no se encuentra con nosotros
Marco Armijos

INTRODUCCIÓN

Durante la administración del exmandatario Rafael Correa, inicia un proceso de reforma a la justicia, a través de una consulta popular y referéndum llevada a cabo el 11 de mayo de 2011. En el libro “Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana”, Pásara (2014) opina:

Ecuador es un país en el que el estado de derecho no ha tenido un desarrollo sólido. Siendo un país políticamente inestable a través de su historia, el poder ha hecho de la justicia parte del juego político. De ahí que críticas al sistema de justicia y propuestas para reformarlo se hayan multiplicado durante las últimas décadas (Pásara, 2014, p. 1).

Es bajo esta misma óptica que la Revolución Ciudadana sirve de escenario para impulsar el proceso de cambio.

Aprobadas las interrogantes 4 y 5 de la consulta popular y referéndum, se procedió a realizar modificaciones normativas, referente a cómo estaba compuesto el Consejo de la Judicatura dentro de la Constitución de la República como en el Código Orgánico de la Función Judicial; por otro lado, se conformó un Consejo de la Judicatura de transición que tuvo como fin la reestructuración de la Función Judicial.

La labor del denominado Consejo de Transición fue objeto de cuestionamientos a nivel internacional por organismos como *Human Rights Watch*. El 29 de enero de 2014 se recibió en el Consejo de la Judicatura una comunicación por parte de la mencionada organización, en la que se expresaba preocupación por cómo se estaba implementado la reforma judicial que se desarrollaba en el Ecuador e instaba a aplicar mecanismos más objetivos y transparentes en el proceso que se ocupaba de seleccionar los jueces a la vez que criticaba las recientes destituciones de estos, muchas por “error inexcusable”.

Las críticas al uso de la figura del “error inexcusable” como causal de destitución, no cesaron con el Consejo de la Judicatura transitorio, estas continuaron con la conformación del nuevo Consejo elegido en el año 2013, presidida por el Dr. Gustavo Jalkh Röben.

La potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura se haya fundamentada en el art. 178, inc. tercero de la Constitución, el cual instituye que el Consejo será el “órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial” (Constitución 2008, art. 178).

Es entonces por mandato constitucional que el Consejo podrá disciplinar a todos aquellos funcionarios de la Función Judicial que incidan en cualquiera de las infracciones establecidas en el Código Orgánico de la Función Judicial y en otras leyes conexas, esto con la finalidad de respaldar la transparencia, eficiencia y eficacia en la prestación de justicia.

La utilización del error inexcusable ha sido siempre objeto de cuestionamientos al considerarse que atenta contra el principio de independencia judicial, y a realizar valoraciones de carácter jurisdiccionales de las sentencias para su aplicación.

La Constitución ecuatoriana, establece: “los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley” (Constitución 2008, artículo 168, numeral 1).

El principio de independencia judicial representa un eje fundamental para que los jueces puedan desempeñar su función, sin ningún tipo de condicionamientos o interferencias interna, esto es por parte tanto de los mismos servidores y externas que puedan provenir de las demás funciones del Estado. Los jueces al momento de tomar sus decisiones tan solo deberán estar sujetos a la Constitución y las leyes. (Constitución, 2008). Considerante lo antes expuesto es que se abordará en el primer capítulo, un breve repaso histórico sobre la eficacia

que el Consejo ha tenido durante su existencia en diversas etapas, así como también se pretenderá buscar justificación a la existencia del Consejo, en el marco de Estado de Derecho y democracia.

En el segundo capítulo se analizará estrictamente lo que el principio de independencia interna y externa trata, a través del enfoque de diversas clasificaciones teórico-normativas, por otro lado, la independencia de la Función Judicial vista desde los organismos e instrumentos internacionales de derechos humanos.

Finalmente, en el capítulo tercero se abordará el tema relacionado con el error inexcusable, iniciando así con el análisis de los fundamentos de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura, como se entiende el error inexcusable en la doctrina y como en la práctica el Consejo de la Judicatura lo utiliza. El error inexcusable vs. el derecho a la seguridad jurídica y la independencia judicial, constituirán los temas finales a abordar.

CAPÍTULO I

EL CONSEJO DE LA JUDICATURA: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MANDATO CONSTITUCIONAL

El mandato del artículo 178 inc. segundo de la Constitución de la República, expone que “el Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial” (Constitución 2008, art. 178), y al menos teóricamente es un órgano que debe actuar con independencia, pero para reflexionar sobre su eficacia sería necesario recorrer brevemente sus orígenes y las distintas funciones que se le han atribuido en cada etapa de su existencia.

Lo anterior posibilitaría dilucidar la siguiente cuestión: ¿necesitamos un Consejo de la Judicatura? De ser así, conviene establecer cuáles son sus fundamentos, a partir de un análisis histórico particular y, en general, sobre el ejercicio del control disciplinario en el sistema de justicia ecuatoriano. Asimismo, resulta indispensable razonar la inclusión de un órgano de esta naturaleza en la organización estatal a partir de las nociones básicas de Estado de Derecho y democracia.

1.1. Historia del Consejo de la Judicatura en el Ecuador

Con la aprobación de la *Ley Reformatoria de la Constitución Política del Estado* publicada en Registro Oficial Suplemento No. 93, de 23 de diciembre de 1992, se creó el Consejo Nacional de la Judicatura, al cual le correspondía ser el órgano de gobierno y administrativo de la Función Judicial, pero se dejaba a la ley su integración, la determinación de sus miembros, su estructura y sus funciones (artículo 206). No obstante, la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura no fue dictada sino hasta mucho después, aprobada como Ley número 68 con fecha de 19 de marzo de 1998 en el Registro Oficial número 279; de ahí que la existencia del órgano hasta entonces resultó ser más bien simbólica. Los órganos con potestades administrativas y de gobierno del Consejo Nacional de la Judicatura fueron “el Pleno, el presidente, las comisiones Administrativa-Financiera y de Recursos Humanos, y el Director

Ejecutivo” (Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura, 19 de marzo de 1998, art. 10).

Del examen de la ley anterior se constata, por ejemplo, que el Pleno del Consejo de la Judicatura tenía entre sus potestades las del conocimiento y resolución de las apelaciones administrativas por separación, sanciones disciplinarias de suspensión o separación de “los ministros de cortes superiores y tribunales distritales, vocales de tribunales penales, jueces, registradores, notarios y otros servidores de la Función Judicial” (Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura, 19 de marzo de 1998, art. 11); de manera que sus decisiones eran definitivas en sede administrativa, pero podían contradecirse en la vía contenciosa. Por su parte, el presidente del Consejo Nacional de la Judicatura podía decretar la suspensión en “el ejercicio de sus funciones, sin pérdida de remuneración, a funcionarios y empleados de la Función Judicial”, (Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura, 19 de marzo de 1998, art.13) –excepto a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia–.

La Comisión Administrativa-Financiera no tenía ninguna competencia disciplinaria, sino que se encargaba de la actividad administrativa de la Función Judicial como la planificación, el control y la organización de los recursos materiales y financieros de aquélla, a diferencia de la Comisión de Recursos Humanos, que no solo era la encargada de calificar los candidatos idóneos de la Función Judicial, sino también podía “imponer las sanciones disciplinarias de amonestación escrita, multa, suspensión de funciones sin remuneración, remoción y destitución” (Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura, 19 de marzo de 1998, art.17, inc. f) de todos los empleados y servidores del sistema, excepto los de la Corte Suprema de Justicia. Finalmente, el Director Ejecutivo, aunque no tenía facultades disciplinarias en sí, era quien representaba legal, judicial y extrajudicialmente al Consejo Nacional de la Judicatura.

Como se observa, el Congreso seguía designando a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia¹, aunque a partir de esta nueva ley, la Comisión de Recursos Humanos del Consejo Nacional de la Judicatura se encargaba de organizar y administrar los concursos de merecimiento y oposición para ingresar a la Función Judicial. Como contrapeso de ello, al Consejo Nacional de la Judicatura se le asignó la potestad disciplinaria sobre todos los jueces y servidores judiciales, exceptuando a quienes integraban la Corte Suprema de Justicia.

No fue sino hasta el triunfo de la consulta popular de 1997 cuando se le retiraron al Congreso Nacional las funciones de designar a los magistrados, salvo los de la máxima instancia judicial; al mismo tiempo, la Corte Suprema de Justicia designaba a quienes ocuparían las instancias inferiores.

El Consejo Nacional de la Judicatura surgió desviado en su autonomía y funcionalidad también. En efecto, por un lado, el artículo 25 la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la

¹ El proceder a seguir para designar la magistratura de la Corte Suprema de Justicia aparecía en el artículo 129 de la entonces vigente Constitución, tal como quedó modificado en la Cuarta Codificación:

El Congreso Nacional elegirá a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, por lo menos, previo informe de la Comisión de Asuntos Judiciales. Durarán seis años en el ejercicio de sus cargos y podrán ser elegidos indefinidamente. Serán renovados parcialmente, cada dos años, en una tercera parte. Sus atribuciones y las causas de su remoción estarán contempladas en la Constitución y la ley. Los miembros de la Comisión de Asuntos Judiciales serán nombrados por el Congreso Nacional, en Pleno.

Los candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán presentados en números iguales por el Congreso Nacional, el presidente de la República y la Función Judicial.

El Congreso Nacional elegirá adicionalmente al Magistrado alterno que sustituirá a quien fuere designado presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Los candidatos del presidente de la República y de la Función Judicial serán presentados en listas, de acuerdo con lo señalado en la ley. Si uno o más candidatos constantes en las listas no reunieren los requisitos exigidos por la Constitución y la ley, el Congreso Nacional podrá solicitar su sustitución.

Los conjuces serán elegidos por el Congreso Nacional, de acuerdo con el sistema establecido en la ley. Los conjuces deberán reunir los mismos requisitos que los magistrados titulares. Las vacantes serán llenadas interinamente por la Corte Suprema de Justicia en Pleno. Los magistrados designados continuarán en funciones prorrogadas hasta cuando el Congreso Nacional elija a los titulares (Registro Oficial número 2, con fecha 13 de febrero de 1997).

Judicatura disponía la subrogación del Consejo Nacional de la Judicatura de “todos los derechos y obligaciones económicas de la Corte Suprema de Justicia, los tribunales distritales y las cortes superiores”, y en otro orden, la Disposición Transitoria Tercera de dicha Ley disponía la reubicación dentro del Consejo de la Judicatura de quienes proporcionaban sus servicios en las funciones administrativas y disciplinarias de los órganos judiciales anteriores.

Es importante notar que, acorde con la citada Ley No. 68, el Consejo Nacional de la Judicatura lo regía el presidente de la Corte Suprema de Justicia o su delegado, mientras que el Pleno de la propia Corte se encargaba de designar los vocales –tres de ellos directamente, “uno por los ministros: de tribunales distritales de lo Contencioso Administrativo y de lo Fiscal; y de las cortes superiores de Justicia; uno por la Federación Nacional de Asociaciones Judiciales del Ecuador, uno por los decanos de las facultades de derecho, jurisprudencia o ciencias jurídicas [...] y uno por los presidentes de los colegios de abogados del Ecuador legalmente reconocidos” (Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura, 19 de marzo de 1998, art. 2)–.

Siguiendo la Constitución de la República (2008), la conformación del Consejo de la Judicatura se establecía entonces por nueve vocales y sus pertinentes sustitutos, quienes solo podrían ejercer sus funciones por el plazo improrrogable de seis años. Su designación estaba atribuida al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social por medio de concurso público de méritos y oposición con veeduría e impugnación ciudadana, y la mayoría de sus integrantes debían ser profesionales en Derecho. Casi la mayoría de sus decisiones precisaban del voto de al menos cinco de los vocales, pero las suspensiones y destituciones de los servidores judiciales requerirían siete votos conformes como mínimo (artículos 178 al 181 de la Constitución, texto original).

Desde entonces, sus funciones se concibieron de la siguiente forma:

1. Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial.

2. Conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos.
3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas.
4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial, y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial.
5. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial (Constitución, 2008).

En un informe presentado el 18 de diciembre de 2009 por el entonces Consejo de la Judicatura ante la Asamblea Nacional, se resaltó la interferencia sistemática de los directivos de la FENAJE en complicidad con ciertos jueces para obstaculizar el nuevo proceso de designación de jueces y a las campañas promovidas para hacer que desapareciera el propio Consejo de la normativa constitucional, entre otros factores (Consejo de la Judicatura, 2009).

En el antedicho informe, se explicó que, si bien durante el período 2006-2009 se habían resuelto, por ejemplo, 3.490 denuncias o quejas por motivos disciplinarios que terminaron en sanciones contra 1.775 servidores judiciales (415 destituciones, 11 remociones, 163 suspensiones sin derecho a sueldo por 90 días, 667 multas y 519 amonestaciones escritas), esa labor de “autodepuración” –como se denominó en el propio informe– se había visto obstaculizada por acciones de amparo y protección constitucionales que obligaron a restituir a algunos servidores (Consejo de la Judicatura, 2009). A pesar de las críticas a las que se sometieron dichos procesos, en el contexto histórico fueron necesarios a fin de separar a servidores carentes de la debida preparación para los retos de la actividad judicial u otros que habían llegado a sus cargos bajo circunstancias sospechosas y no por sus méritos, de modo que se hacía necesaria una reforma sustancial que consolidara los objetivos que se habían trazado y que el nuevo texto constitucional se proponía.

1.1.1. El Consejo de la Judicatura de Transición

A través del Decreto Ejecutivo No. 669 de 21 de febrero de 2011, el presidente de la República instó al Consejo Nacional Electoral a convocar a la ciudadanía a referéndum y consulta popular² sobre diversos temas, lo que tuvo lugar el 7 de mayo de 2011.

De las diez preguntas previstas en la consulta popular, las marcadas con los números cuatro y cinco trataban asuntos relacionados con el Consejo de la Judicatura (Consejo Nacional Electoral, 2011). La pregunta 4, en cuestión, planteaba:

¿Está usted de acuerdo en sustituir el actual Pleno del Consejo de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros designados, uno por la Función Ejecutiva, uno por la Función Legislativa y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que, en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial, enmendando la Constitución como lo establece el Anexo 4? (Consejo Nacional Electoral, 2011, p.3).

En tal sentido se modificaba el artículo 20 del Régimen de Transición aprobado conjuntamente con la Constitución de la República del Ecuador de 2008 con un texto similar al anterior, que en esencia disolvía el Consejo de la Judicatura en funciones y preveía que su

²Si bien tanto en la consulta popular como en el referéndum se persiguen conocer las opiniones de la ciudadanía sobre asuntos de relevancia para el país, la consulta popular busca especialmente que haya un pronunciamiento concreto sobre una pregunta relacionada con asuntos de trascendencia nacional o de los gobiernos autónomos descentralizados, mientras que el referéndum busca la aprobación o derogación de una determinada ley o una modificación normativa constitucional (Carrasco, 2013).

En la vigente Constitución (2008) se hace referencia a ambos términos en contextos distintos. Por ejemplo, se convoca a referéndum para tratar de la enmienda parcial de la Constitución (artículo 441 numeral 1), la aprobación de la nueva Constitución que se dicte en uso del poder constituyente (artículo 444) o para la ratificación de tratados internacionales (artículo 420). En otro orden, se puede convocar a consulta popular para instalar la Asamblea Constituyente (artículo 444), resolver conflictos de pertenencia entre gobiernos autónomos descentralizados (disposición transitoria decimosexta) o para otras amplias cuestiones de interés nacional o local (artículo 104).

designación posterior se haría de conformidad con el artículo 179 modificado de la propia Constitución, según las enmiendas que igualmente se proponían en la consulta popular.

La pregunta 5 de la consulta, a pesar de su sencilla formulación, implicaba una serie de modificaciones sustanciales tanto en la Constitución como en la legislación complementaria respecto del Consejo de la Judicatura. Dicha pregunta consistía en: “¿Está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial como lo establece el Anexo 5?” (Consejo Nacional Electoral, 2011, p.3).

El anexo 5, una vez aprobado por el pueblo, modificó los artículos 179 y 181 de la Constitución. El primero de ellos reducía la cantidad de vocales a cinco y modificaba el procedimiento para su elección, ahora a partir de ternas que se enviarían al “Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, por el presidente de la Corte Nacional de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor Público, la Función Ejecutiva y la Asamblea Nacional” (Consejo Nacional Electoral, 2011); no había referencias ahora a la profesionalización de sus miembros, pero sí se mantuvo que podrían cumplir sus funciones solo por seis años.

La modificación al artículo 181 sólo implicaba generalizar la toma de decisiones del Consejo de la Judicatura por mayoría simple de sus integrantes, en cualquier caso (Consejo Nacional Electoral, 2011, p. 3-6). De esta manera se hacía más sencilla la operatividad del referido Consejo y se eliminaba, especialmente, la necesidad de votos superiores para decidir sobre las suspensiones y destituciones de los servidores judiciales, con lo cual el control disciplinario se fortalecía.

Con las modificaciones introducidas al Código Orgánico de la Función Judicial con base en la pregunta 5, se amplió la posibilidad de destitución por haber actuado con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, respecto a fiscales y defensores públicos, según el

numeral 7 del artículo 109; a los jueces, con lo cual el proceso de “autodepuración” iniciado en el período 2006-2009 alcanzó mayores dimensiones, como más adelante se ejemplificará.

El mencionado código señaló entre las funciones del Pleno del Consejo de la Judicatura las de imponer sanciones de destitución o suspensión de los funcionarios judiciales que habían sido nombrados por el propio consejo (artículo 264 numeral 18), lo cual dejaba intactos al resto de aquellos que hubiesen sido designados con anterioridad y cometiesen faltas graves o gravísimas. Otra de las modificaciones introducidas a partir de la consulta popular fue eliminar el requisito del previo nombramiento del servidor judicial para ejercer la potestad disciplinaria y limitar la actuación del Pleno del Consejo de la Judicatura en primera instancia solo a la sanción de destitución (actual artículo 264 numeral 14 del Código Orgánico de la Función Judicial, 2009); por su parte, la sanción de suspensión de funciones quedó a la discreción del Director General del Consejo de la Judicatura (artículo 280 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, 2009).

El Consejo de la Judicatura de Transición desarrolló un proceso de transformación de toda la Función Judicial de la que fueron sustituidos muchos de sus jueces, incluidos los de la Corte Nacional de Justicia, que habían sido objeto de vaivenes a lo largo de la vida constitucional ecuatoriana. Según datos oficiales aportados por el propio Consejo, entre julio de 2011 y noviembre de 2013 se habían designado 1.430 nuevos jueces, suspendido a 273 y destituido a 380, además de que la mayoría de las destituciones obedecieron a que los jueces se habían desempeñado, según el Consejo, “con dolo, negligencia o error inexcusable” (Human Rights Watch, 2014).

La labor del Consejo de la Judicatura de Transición fue ampliamente cuestionada incluso al nivel internacional. El 29 de enero de 2014 se recibió en el Consejo de la Judicatura una comunicación de José Miguel Vivanco, entonces Director de la División de las Américas de Human Rights Watch en la que se expresaba preocupación por el proceso de reforma judicial

que se desarrollaba en el Ecuador e instaba a aplicar mecanismos más objetivos y transparentes en el proceso de selección de los jueces a la vez que criticaba las recientes destituciones de éstos (Human Rights Watch, 2014).

Ante ello, el presidente titular del actual Consejo de la Judicatura (*vid infra*) contestó por medio de OFICIO-PRC-AS-2014-351, de 31 de enero de 2014, en el cual señaló que la labor del Consejo estaba sustentada en el principio de responsabilidad de los servidores públicos reconocido en la Constitución de la República y el Código Orgánico de la Función Judicial, además de que obedecía al mandato constitucional, de modo que no había falla alguna en lo dispuesto que incluso podía ser objeto de impugnación judicial. La decisión de sancionar a los jueces obedeció a faltas detectadas y evaluadas en el marco del debido proceso y se hacía necesario para que los habitantes del Ecuador recuperaran la confianza en la justicia, lamentablemente vilipendiada en el pasado (Jalkh, 2014).

Sería extraordinariamente difícil ofrecer una opinión al respecto sin revisar la totalidad de los procesos que se llevaron a cabo, de manera que manifestarse a favor o en contra de una u otra alternativa sería cuando menos especulativo. Lo que sí es posible discernir de ambos informes es que hubo un aumento notable de destituciones de los servidores judiciales con base en la causal de haber obrado con negligencia, dolo o error inexcusable, de modo que indagar al respecto, sobre todo en la cuestión técnica que permite establecer un error inexcusable es interesante y resulta la esencia del presente trabajo, como se abordará más adelante.

1.2. Fundamentos de la existencia del Consejo de la Judicatura

Se ha discutido en torno a la necesidad de que exista un órgano autónomo que controle la actividad administrativa de la Función Judicial. Señalaba Valadés (2001):

Las tareas de preparación, selección, actualización, control, y disciplina del personal judicial corresponden al más reciente estadio del desarrollo en cuanto a la impartición de

justicia. Las patologías del poder, exacerbadas como nunca antes, trasladaron a los aparatos judiciales una serie de expectativas que los transformó en los nuevos garantes del ejercicio responsable del poder y de las libertades individuales y públicas (Valadés, 2001, p. 11).

Su reflexión encaja perfectamente en los fundamentos básicos de la existencia del Consejo de la Judicatura –o sus análogos–, pero acaso esas plataformas teóricas necesitan profundizarse en relación con otras nociones, como la de Estado de Derecho y el ideal de democracia.

1.2.1. El Estado de Derecho

La noción de Estado de Derecho responde a un concepto genérico, que se adapta a varias ideologías políticas y cierto contexto histórico (Burgos, 2010). Al Estado absolutista, se vinculaba con la concentración del poder en manos del monarca, el criterio ‘patrimonialista’ del Estado y el fortalecimiento de los instrumentos de coacción a la sombra de un discurso político que buscaba legitimar los usos de una monarquía modificada, pero despótica en su esencia (López, 2008). Bajo este contexto, los súbditos no tienen derechos porque el sistema jurídico depende de la voluntad del rey.

Ante esto surge el liberalismo como corriente política, que impone como principios la separación de poderes, unido al reconocimiento de los derechos y las libertades individuales, el ideal de soberanía nacional por encima de la antigua concepción estatal y la supremacía constitucional (Aydillo, 2016).

Como expresó Aparicio (2009), el Estado de Derecho se vincula a la noción de legalidad en el sentido de que el Derecho es capaz de realizar “[...] el valor de la seguridad jurídica y de aquella libertad que a la seguridad es consecuente” (p. 272), o sea, que constituye ante todo una estrategia de poder, una técnica de gobierno que se legitima más tanto mayor sea su capacidad de brindar seguridad en las decisiones tomadas. Esta idea del sometimiento del Derecho al poder constituyente proviene del federalismo norteamericano y tiene sus bases en

la revolución francesa, teniendo en cuenta que la democracia se regula por la constitución y esta última reconoce su origen político en la voluntad soberana del pueblo, que es su depositario (Fioravanti, 2014).

Una vez sentadas las pautas históricas mínimas de su surgimiento, se puede conceptuar al Estado legal de Derecho como aquel en el cual la ley determina cómo se ejerce la autoridad y cuál es la estructura de poder; en este orden, las constituciones, aunque existen, son fácilmente reformables y los derechos finalmente se desarrollan en otras leyes (Ávila, 2011).

Un paso de avance significó, por el contrario, la noción de Estado constitucional de Derecho, que implica:

(...) la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder; el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos (Raz et. al., 2012, p. 134).

A modo de resumen, y siguiendo las ideas de Ávila (2011), han existido tres modelos básicos de Estado: el primero es el del Estado absoluto, donde la máxima autoridad decreta tanto las normas como la estructuración del poder, generalmente condensado en un sujeto o una clase política. El segundo modelo se representa en el Estado legal, donde es la ley la que fija la autoridad y también la estructura de poder, este último que si bien en teoría está dividido en tres (legislativo, ejecutivo y judicial) termina por darle prevalencia al parlamento. El tercero es el del Estado constitucional, donde es la Constitución la que establece el contenido de la ley, la autoridad y la estructura de poder.

Con todo, el Estado de Derecho se centra en el ejercicio del poder público y político de manera racional, lo que posibilita incluso apartarse bajo ciertas condiciones de lo que establece una norma concreta y excluir su aplicación (Ávila, 2011). Así, no basta con que las

leyes se hayan dictado formalmente con apego a la Constitución, sino que deben serlo también en el fondo, por lo que cuando se advierte una antinomia entre esos supuestos de hecho debe resolverse con arreglo a la racionalidad que impone la propia Constitución y los principios que inspiraron su promulgación.

De igual manera, no se concibe el Estado de Derecho sino en la división de poderes como necesario contrapeso del equilibrio político. Díaz (2010) lo explicaba en tanto que la existencia de la ley supone la subordinación de todos los poderes del Estado y de la ciudadanía en general; entonces, el poder legislativo encarna la máxima representación de la soberanía popular y el poder ejecutivo la representación gubernamental para hacer que las disposiciones de aquél se cumplan de manera constructiva e integral; finalmente, el poder judicial deberá ejercer la tarea de fiscalización jurídica para controlar que ninguno de los poderes intente anular al otro y se mantenga el orden bajo el respeto de los derechos, los valores y las exigencias éticas que dimanen de la Constitución.

En tal sentido cobra especial relevancia el principio de legalidad desde la perspectiva constitucional, o sea, la sujeción de todos los poderes a la ley y, por supuesto, a la Constitución como norma supra-ordenadora y jerárquicamente superior en el Estado de Derecho (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011). Ello se refrenda en la Constitución ecuatoriana cuando expresa:

Art. 226.-Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución (Constitución, 2008).

La concepción del Estado de Derecho evolucionó: surgieron variantes como la de Estado Social de Derecho, basado en principios socio-históricos como el de la preeminencia del interés general con respecto al particular, la solidaridad o la participación ciudadana en las principales decisiones del país (Valencia, 2007) y también el Estado Constitucional de Derecho, que se caracteriza por el carácter vinculante, supremo, jerárquico y de aplicación inmediata de la Constitución, la que a su vez se muestra rígida y auto-garante (Solano, 2009).

El Estado de Derecho, bajo la perspectiva contemporánea, se manifiesta entonces como Estado Constitucional de Derecho, donde el poder legislativo tiene un rol determinante al participar en el proceso de cimentación de la ley como normativa infra constitucional y a la cual se vinculan las demás funciones según el principio de legalidad, pero la ley se subordina también a la Constitución, y el control de que esa premisa se cumpla se atribuye a salas, tribunales o cortes constitucionales; este último estará subordinado al poder constituyente que es el único que tendrá amplias facultades para reformar la Constitución y revisar su vigencia según el nivel de desarrollo de la sociedad (Díaz, 2010).

En el Estado Constitucional de Derecho cabe la distinción entre el órgano que crea la Constitución, o sea, el poder constituyente, y los demás poderes constituidos, pues el primero no tiene su origen en normas jurídicas sino en la actividad propia de los representantes constituyentes nombrados por el pueblo que generan la Constitución, en tanto ley primigenia sobre la cual se sustentarán las restantes normas y los poderes constituidos a través de ella, según resume González (2015). El poder constituyente es, por tanto, la máxima expresión del principio de soberanía popular sobre el que se erige la variante de Estado antedicha.

La posición ecuatoriana es aún superior desde el punto de vista axiológico, pues el art. 1 de la Constitución de la República de 2008 refiere que “el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia [...]” (Constitución, 2008). Al respecto y con manifiesta claridad, Maldonado (2014) señaló que aquel:

(...) tiene como propósito, precisamente, el respeto al orden constitucional y la vigencia de los derechos, convirtiendo al derecho en un medio para la realización de la justicia, término que no se agota en la justicia producto de los tribunales o cortes judiciales, sino en la consecución de una sociedad más justa en todos los ámbitos, por medio de políticas públicas que fomenten un desarrollo social con igualdad de oportunidades y del ejercicio de la función pública, administrativa y judicial, en observancia de los derechos de las y los ciudadanos (Maldonado, 2014, p. 100).

Precisamente en la necesidad de ejercer una función pública que vele por los derechos de las personas, subyace el imperativo de la existencia de órganos capaces de controlar la actividad de los entes públicos, lo que justifica la capacidad fiscalizadora de la Asamblea Nacional, el control sobre el patrimonio público que ejerce la Contraloría General del Estado, y también la vigilancia sobre el buen funcionamiento de la actividad judicial que ejerce el Consejo de la Judicatura. Esto se relaciona también con el art. 11 numeral 9, en cuya virtud “el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución” (Constitución, 2008).

En un Estado de Derecho –y ante todo constitucional de derechos y justicia– es indispensable la existencia de normas especiales para la designación de los jueces, garantizar su inamovilidad y regular las condiciones básicas para su natural desempeño, y una variante que resulta funcional es la presencia de una institución que asuma tales encargos, para así descongestionar a la Función Judicial también de labores ajenas a la impartición de justicia propiamente dicha.

1.2.2. La democracia

La definición del término ‘democracia’ ha pasado por distintas etapas y está llena de matices, como bien apuntó Sartori (2012), por cuanto lo que se diga al respecto indicará especialmente qué podemos esperar de aquella. Es por ello que más que ofrecer un concepto, convendría analizar cuáles son sus rasgos distintivos.

La democracia ha sido concebida tradicionalmente en base a tres grandes elementos: “[...] la definición formal o procedimental, la tradición liberal de los derechos del hombre, y la concepción, también tradicional, del Estado de Derecho” (González y Quesada, 1992, p. 43). En cuanto a su definición formal, se caracteriza por ser una forma de asignar y legitimar el uso del poder (Zapata, 2001), mientras que también parte de la idea de que el liberalismo, como corriente de pensamiento, es la base de su desarrollo práctico en tanto que no podrá haber democracia si no existe igualdad política y libertad para el ejercicio de los derechos de consenso por todos los ciudadanos (González y Quesada, 1992); finalmente, el Estado del Derecho es el fundamento sobre el cual descansa la obligación de los gobernantes de no abusar del poder y regular su ejercicio por medio de normas escritas (González y Quesada, 1992)³.

Al hablar sobre la relación entre democracia, Estado y sociedad, se puede concordar con lo siguiente:

[...]Se define como una forma de gobierno en que el poder político del Estado, la soberanía, pertenece por derecho a todo el pueblo, entendido como el conjunto (casi) universal de ciudadanos, sin exclusiones por razones de sexo o clase social, y no a un grupo específico y limitado del mismo. Su finalidad última es que los ciudadanos controlen, intervengan y definan objetivos en relación con ese poder político. Se entiende que el gobierno debe reflejar y expresar la voluntad del pueblo, interpretando de este modo las nociones tradicionales de soberanía popular y gobierno popular (Rodríguez & Francés, 2010, s.p.).

La democracia vive y se expresa a través del poder soberano del pueblo, sirve como forma de gobierno dentro del Estado, direccionando y controlando la actividad de este, para que satisfaga los objetivos y voluntad de su pueblo.

³No obstante, hay autores como Touraine (1995) que, desde una concepción más bien iusnaturalista, sugirieron que la democracia no nace del Estado de Derecho, sino de principios éticos y valores supra-jurídicos como la libertad y la justicia.

La lectura sobre democracia que nos da Sánchez (2012) es: el de responsabilidad en el ejercicio del servicio público. Se sustenta en que no pueden admitirse actuaciones irresponsables de los servidores públicos y esa responsabilidad debe ser controlada, en primer término, por la propia ciudadanía, la que debe disponer de mecanismos legales para exigir que se aplique en pro del interés general. Dicho interés debe estar expresado, como afirmó Toro (2014) en la necesidad de una actividad eficiente de las funciones del Estado, y se logra por medio de un aparato normativo coactivo depositario de una estructura organizacional capaz de lograr transformaciones en la realidad, lo que “(...) deberá ser leído, además, a la luz del principio democrático y de la pluralidad social” (Toro, 2014, s.p.).

Todos esos pilares teóricos se construyen a través de la Constitución. La existencia de valores, reglas, principios y derechos consagrados en ella son las justificaciones para que el Estado genere mecanismos de control y vigilancia de cada uno de sus servidores públicos. Como expresó Fioravanti (2014) “[...] la democracia ya no vive más que en el seno de la constitución, pero la constitución necesita también de la democracia si no quiere quedar reducida a una mera reproducción de la complejidad de las relaciones sociales” (p. 57).

De ahí que se habla en la doctrina contemporánea de “democracia constitucional”, entendida como un régimen participativo que “[...] va mucho más allá que la toma de decisiones mayoritarias; la concepción constitucional es una definición incluyente, donde las decisiones mayoritarias deben no solo respetar a las minorías sino igualmente los derechos fundamentales de cualquier individuo” (Molinares, 2014, p. 99), lo que se ensancha al debido control interno de esas decisiones en tanto deben salvaguardar siempre los derechos fundamentales.

Incluso, en cuanto al futuro de la democracia constitucional, Ferrajoli (2011) apuntó dogmáticamente a diversas soluciones tendentes a su fortalecimiento, a saber: la existencia de un método electoral que permita la participación proporcional de todos los sectores de la sociedad, un régimen de incompatibilidades dirigido a la prohibición de condicionamientos impropios en la estructura estatal y de gobierno, la combinación armónica de los regímenes

democráticos internos (sectoriales) con la democracia participativa, y una reforma de los sistemas de información o comunicación en temas políticos y de orden estatal.

Al respecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia, en su sentencia C-037 de 28 de enero de 2003, citada por Ruiz (2012), expuso:

(...) El Constituyente también quiso en este sentido someter al servidor público a un severo régimen de inhabilidades e incompatibilidades, así como a estrictas reglas de conducta que garanticen la moralidad pública y el ejercicio de las funciones a ellos atribuidas orientado siempre a la defensa del interés general y al cumplimiento de los fines del Estado (Ruiz, 2012, p. 351).

Esta idea es igualmente aplicable a la vigente Constitución ecuatoriana (2008), que en sus artículos del 229 al 234 establece las limitaciones para el ejercicio del servicio público, las obligaciones de los servidores en relación con sus cargos y para con la sociedad, sus prohibiciones e incompatibilidades, todo ello con el propósito de consagrar que no habrá exención de responsabilidad por sus acciones u omisiones en ocasión de los que realicen en ejercicio de sus facultades.

Cada servidor público, por su parte, estará sujeto entonces a diversos mecanismos de control. En el caso de la Función Judicial, el art. 170 obliga a “la evaluación periódica de las servidoras y los servidores judiciales, como requisito indispensable “para la promoción y permanencia de la carrera judicial” (Constitución 2008, art 170); el artículo 181 numeral 3, confiere esa facultad directamente al Consejo de la Judicatura, mientras que el art. 187 garantiza su estabilidad, siempre que alcancen los estándares mínimos requeridos en su desempeño, a partir de los resultados de sus evaluaciones y con presencia del control social, indispensable en una sociedad democrática.

“La democracia, doble participación, es [...] además de participación en decisiones, demanda de participación en resultados, es decir, en derechos, libertades y necesidades” (Díaz,

2010, p. 24), pero cuando esos derechos no son garantizados adecuadamente, se legitiman arbitrariedades. Si no existiera un órgano estatal que, al menos alerte de sus irresponsabilidades a los servidores judiciales, la democracia, enfocada desde la administración de justicia, sería un ideal teórico y nada más. Entonces, la necesidad de un órgano que cumpla las funciones actualmente asignadas al Consejo de la Judicatura es un imperativo de la democracia.

1.3. Conclusiones del capítulo

Las reflexiones apuntadas hasta aquí conducen a establecer que el Consejo de la Judicatura es un órgano necesario para controlar y garantizar la eficacia de la administración de justicia, al menos en el contexto ecuatoriano. Por un lado, es apreciable que surgió como una vía de contingencia contra el sistema imperante donde el nombramiento y la remoción de los jueces y demás servidores judiciales obedecía a criterios abiertos y muchas veces al servicio de intereses políticos, sin garantía de estabilidad tampoco para ellos. El Consejo de la Judicatura ha servido a la preservación y el fortalecimiento de la autonomía, la independencia y la imparcialidad de la Función Judicial, a la vez que el ejercicio de la potestad disciplinaria garantiza en principio la eficiencia y calidad del servicio que se brinda por los órganos de aquélla.

La existencia del Consejo de la Judicatura obedece también a determinados fundamentos teóricos que tienen, a su vez, sustento en la Constitución de la República del Ecuador de 2008. En un Estado constitucional de derechos y justicia es necesario que existan normas especiales tanto para designar a los jueces como para destituirlos por causa legal y debidamente probada, sin perjuicio de garantizar su inamovilidad. La vigilancia de un órgano que garantice la independencia y la racionalidad en las decisiones tomadas propende al equilibrio dentro de la actividad judicial, indispensable en un Estado de Derecho.

Asimismo, en las sociedades contemporáneas resulta indiscutible que los derechos de cualquier índole, incluidos los de participación que le son inherentes al ideal de democracia, sean garantizados adecuadamente, pues de lo contrario se legitimarían las arbitrariedades; a

su vez, ese deber requiere ser observado por los jueces y conviene a éstos saber que su incumplimiento acarreará consecuencias, de modo que el Consejo de la Judicatura cumple esa labor preventiva también cuando se le reconocen potestades disciplinarias.

2. CAPÍTULO II

EL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA INTERNA Y EXTERNA DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador establece que “el derecho a la seguridad jurídica, se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (Constitución, 2008), lo que implica el sometimiento de los jueces a todas las normas que conforman el sistema jurídico nacional y esto, en principio, bastaría para que no se le impusieran motivaciones ajenas ni se tratara de interferir en sus decisiones.

La independencia judicial se relaciona con la posibilidad efectiva que deben tener los jueces a fin de solventar los temas sometidos a su conocimiento sin presiones ni influencias extrañas a ellos, ya sea que provengan de los restantes poderes constituidos, de la opinión pública los propios órganos de la Función Judicial (Delgado, 2010), aunque esa definición no se agota en sí misma cuando se refiere a la Función Judicial en general. Sin embargo, como afirmó Zaragoza (2004), vale tenerse en cuenta que:

[...] cuando hablamos de independencia de los jueces, de independencia judicial o de independencia del Poder Judicial, se está hablando de una misma cosa, aunque se considere con matices diferenciados; lo que se pretende, finalmente, es asegurar la actuación correcta y objetiva del juzgador (Zaragoza, 2004, p. 532).

El principio de independencia judicial es indispensable en una sociedad democrática porque contribuye al equilibrio de las funciones del Estado, a no ser que la Función Judicial se encuentre condicionada políticamente. Si su funcionamiento se desarrollara de manera independiente, también se podría garantizar una tutela efectiva de los derechos de las personas porque la sumisión a las normas jurídicas y la Constitución por parte de los juzgadores sería la base fundacional de cualquier decisión sobre un conflicto, ya no una motivación extraña, ni sugerida o impuesta por las partes, los superiores jerárquicos o terceros.

Se persigue en este caso responder a las interrogantes sobre si se garantiza en el Ecuador el respeto al principio de independencia judicial en cualquiera de sus manifestaciones.

2.1. La independencia de la Función Judicial

2.1.1. La noción de independencia y su relación con el autogobierno

Jurídicamente, el concepto de independencia se vincula también a las relaciones con otras funciones del Estado. El principio de separación de funciones que rige en un Estado de Derecho (puesto de manifiesto en el artículo 226 de la Constitución ecuatoriana) presupone, por un lado, la existencia de individualidad entre cada uno de ellos y, por otro, un nexo colaborativo entre todos sin menoscabo de su autonomía; no obstante, como bien apunta de Blas (2013), la separación de los poderes o funciones es necesaria a la vez que insuficiente para garantizar la independencia de estos, los que requieren contar con la posibilidad de ejercer su autogobierno.

El autogobierno se ha caracterizado como un valor democrático de las sociedades contemporáneas (Avishai & Raz, 1990). Con base en lo político, “[...] es un valor que solo se puede alcanzar colectivamente” (Sánchez I., 2010, p. 53), y será más efectivo en tanto más pueda manifestarse a partir de la autonomía de las decisiones del órgano que se trate.

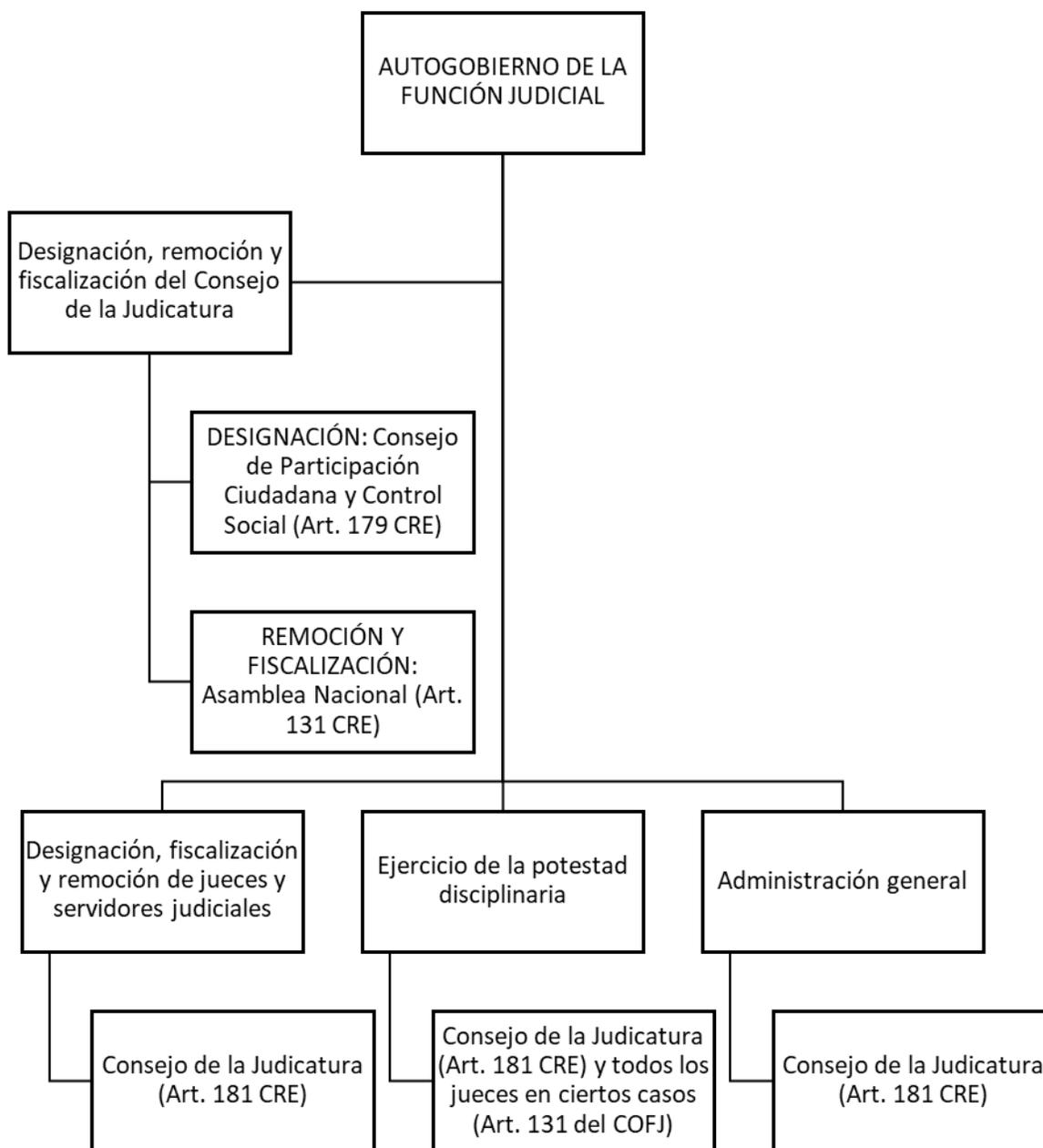
El ejercicio del autogobierno es y debe ser coherente a la expresión de independencia de la Función Judicial, sobre la cual se tratará más adelante, además del principio de unidad jurisdiccional proveniente de ello a la que se refiere la Constitución de la República, en su art. 167, cuando expresa: “La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución” (Constitución, 2008), de manera que todos los órganos judiciales se someten a un régimen jurídico común que, a la vez, es garantía de su independencia, y se distingue entre la autoridad administrativa de la Función y la eficacia del criterio jurisdiccional que se

convierte entonces en cosa juzgada y se diferencia así de cualquier otra potestad estatal (Chocrón, 2015).

El ejercicio del autogobierno es complejo desde todo punto de vista. Prieto (2012), en alusión al sistema español, reflexionaba en cuanto a que el autogobierno suponía la eliminación de cualquier forma de dependencia de la magistratura hacia el exterior, pero había generado una dependencia hacia lo interno que, en definitiva, era igual de nociva. Esta situación podría darse también en el contexto ecuatoriano si, de alguna manera, se traspasaran los límites administrativos de la Función y el Consejo de la Judicatura se dedicara a cuestionar la actuación estrictamente jurisdiccional de los jueces, lo que si bien en principio está prohibido – como se analizará más adelante– puede camuflarse en el ejercicio de la potestad disciplinaria cuando, por ejemplo, se cuestiona una decisión por estimarse que el juez actuó con negligencia, dolo o error inexcusable.

Por lo pronto, pasaremos a analizar el ejercicio del autogobierno de la Función Judicial en el Ecuador, a partir del siguiente diseño:

Figura 1. Esquema del autogobierno de la Función Judicial en el Ecuador.



Fuente: Constitución de la República del Ecuador, 2008 y Código Orgánico de la Función Judicial, 2009.

Elaborado por: Francisco Salguero, 2017.

Nota: CC = Constitución de la República del Ecuador; COFJ = Código Orgánico de la Función Judicial.

Si bien el Consejo de la Judicatura resulta por excelencia “el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial” (Constitución 2008, art. 178), eventualmente la potestad disciplinaria puede ejercerse también por todos los jueces dentro de los procesos que conocen, además de que el Consejo de la Judicatura se elige, fiscaliza y remueve por un órgano ajeno a la Función Judicial.

Es claro entonces que, desde un enfoque normativo, la administración de justicia ecuatoriana goza de independencia, marcada por su autogobierno a partir de un órgano de la Función Judicial con facultades específicas constitucionales y legales, aunque el asunto de la independencia, como se explicará más adelante, tiene sus matices en tanto puede ser garantizada o afectada por otros postulados normativos.

2.1.2. Clasificaciones teórico-normativas de la independencia judicial

La independencia judicial, según Cornejo (2015), se puede analizar desde varias subclasificaciones, a saber: “a) independencia personal, b) independencia colectiva, c) independencia frente a la sociedad, d) independencia frente a las partes procesales, e) independencia frente al objeto litigioso” (s. p.).

La independencia personal del juez guarda relación con el hecho de que sus integrantes no tengan ataduras internas ni externas a partir de la posición en la que le coloca la Constitución como ente individual, y ello guarda relación también a su desempeño ético-profesional. Señaló Bustamante (2015), “un juez debe tener la idoneidad para la función, pero además debe tener coraje personal, moral y cívico, de otra forma será permeable a las presiones en el ejercicio de su trabajo” (s. p.). No obstante, constitucionalmente la principal garantía de independencia personal se aprecia en la inamovilidad de los jueces.

Díez-Picazo (1992) expresó que “[...] el problema práctico de la independencia personal del juez de tipo europeo-continental ha sido el de garantizar su inamovilidad, poniéndolo al

abrigo de las veleidades de la política” (p. 30); en efecto, es fácil comprender que si los jueces tuviesen que estar a expensas de los cambios en los regímenes políticos o las inconformidades de algunos sectores de poder sobre sus decisiones, estarían más preocupados por evitar un despido y entonces se harían proclives a hechos de corrupción que dañen su probidad y confianza social.

Es por ello que el artículo 187 de la Constitución ecuatoriana reconoce que “[...] las servidoras y servidores judiciales tienen derecho a permanecer en el desempeño de sus cargos mientras no exista una causa legal para separarlos”, con la excepción de los jueces de la Corte Nacional de Justicia que sólo pueden desempeñar sus funciones “por un período de 9 años” (artículo 182); es decir, que sólo por un procedimiento disciplinario legal y debido podrían ser separados de sus cargos. Lo anterior se reitera en el artículo 90 del Código Orgánico de la Función Judicial.

La independencia colectiva se relaciona con la protección o blindaje de la Función Judicial frente a las restantes funciones del Estado (Cornejo, 2015), y se garantiza a través de la prohibición de interferencia de éstas en aquélla. Es, quizás, la arista más conocida del principio de independencia judicial y se consagra en el artículo 8 inciso segundo del Código Orgánico de la Función Judicial, cuando expresa: “ninguna Función, órgano o autoridad del Estado podrá interferir en el ejercicio de los deberes y atribuciones de la Función Judicial” (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009).

La independencia frente a la sociedad se caracteriza por la existencia de un conjunto de medidas que evitan la supeditación del juez a vínculos sociales o personas ajenos a su medio laboral y familiar, entre las que se pueden citar: la exigencia de profundos conocimientos del Derecho a todos los que acceden a la carrera judicial, la existencia de incompatibilidades con su labor, la garantía de retribución salarial digna, la consagración de un sistema de protección social eficiente, el control de su actividad y la posibilidad de reclamar cualquier problema ante el órgano administrativo de la Función Judicial.

En el Ecuador, el sistema de selección de jueces exige, entre otros requisitos, que se demuestre el dominio del Derecho; por ejemplo, para ser juez de la Corte Nacional de Justicia se exige “[...] haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas, por un lapso mínimo de diez años” (Constitución 2008, art. 183 numeral 3), o para ser juez de Corte Provincial se exige similar requisito pero por un lapso mínimo de siete años (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, art. 207 numeral 3). De manera general, los jueces y demás servidores judiciales “[...] deberán aprobar un curso de formación general y especial, y pasar pruebas teóricas, prácticas y psicológicas para su ingreso al servicio judicial” (Constitución, 2008, art. 176 inc. segundo).

El régimen de incompatibilidades aparece establecido, en principio, en la Constitución de la República, cuando señala:

Las servidoras y servidores judiciales no podrán ejercer la abogacía ni desempeñar otro empleo público o privado, excepto la docencia universitaria fuera de horario de trabajo.
(...)

Las juezas y jueces no podrán ejercer funciones de dirección en los partidos y movimientos políticos, ni participar como candidatos en procesos de elección popular, ni realizar actividades de proselitismo político o religioso (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 174).

Pero, en su artículo 78, el Código Orgánico de la Función Judicial fija otras incompatibilidades, como el hecho de ser cónyuge o familiar de la autoridad nominadora, o de alguna persona en la misma Unidad donde vaya a ser designado, ello hasta “el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad” (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009).

El artículo 3 del Código Orgánico de la Función Judicial, al referirse a las políticas de justicia, señala que los órganos de dicha Función, en aras de garantizar la independencia

judicial, deberán fijar políticas económicas y de recursos humanos para consolidar el sistema y erradicar la corrupción, lo que, si bien no es del todo claro, apunta hacia la idea de un régimen salarial digno para los jueces y servidores judiciales. Luego, el artículo 91 del mismo documento establece que “la remuneración de las servidoras y los servidores judiciales será justa y equitativa en relación con sus funciones” (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009), además de reconocerse remuneraciones suplementarias y extraordinarias (artículo 93), estímulos especiales (artículo 95), vacaciones judiciales de 30 días anuales (artículo 96), derecho a licencia retribuida en ciertos casos (artículo 97), entre otras, lo que termina por afianzar la idea de que la Función Judicial se encuentra protegida desde el punto de vista económico también.

Finalmente, el control de la actividad judicial y la posibilidad de reclamar ante el órgano administrativo de la Función Judicial se fortalece sobre la existencia del Consejo de la Judicatura, que tiene entre sus funciones, las de evaluar periódicamente el desempeño de sus servidores y propender a la transparencia y eficiencia de la administración de justicia.

La independencia de los jueces frente a las partes procesales, es decir, que no se encuentre implicado afectiva ni emocionalmente con éstas. Para evitar o remediar estas situaciones existen los institutos de la abstención o excusa y recusación de los jueces. Todo juez debe excusarse de intervenir si existe cualquier tipo de implicación o vínculo con las partes procesales ajeno al proceso en sí; sin embargo, si ello no se produjera espontáneamente, las partes tienen la posibilidad de recusarlo, es decir, obligarlo por causa legal a no intervenir en la tramitación y solución del caso.

No obstante, como bien afirmaron Lousada y Ron (2015), la imparcialidad del juez respecto a las partes puede darse aun cuando aquél obre en un sistema no respetuoso de la independencia judicial, sobre todo si tiene impregnado en su conciencia la necesidad de su misión ética y responsable para con la ciudadanía, teniendo en cuenta que la labor de administrar justicia es, ante todo, un servicio social.

La anterior ha sido considerada una de las aristas de la imparcialidad, que se define como: “[...] independencia [del juez] frente a las partes y el objeto del proceso” (Aguiló, 1997, p. 77), es decir, que un juez imparcial será también aquel equidistante del objeto del proceso, de la esencia de la litis. Para evitar o remediar estas situaciones también se han concebido las figuras de la abstención o excusa y recusación de los jueces.

La independencia de los jueces respecto a los superiores ha sido eventualmente objeto de malas interpretaciones. Es importante distinguir entre la actuación de los jueces superiores frente a un recurso presentado por las partes y la que se pueda hacer fuera de tales límites. Solo esta última implicaría una vulneración de dicho principio, pues la primera no es más que la consagración del derecho constitucional al recurso que tiene toda persona procesada (Constitución, art. 76 numeral 7 inciso m). Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, señaló en el veredicto dictado en el Caso Herrera Ulloa versus Costa Rica que “independientemente de la denominación que se le dé al recurso existente para recurrir un fallo, lo importante es que dicho recurso garantice un examen integral de la decisión recurrida” (Sentencia de 2 de julio de 2004, párrafo 165), de modo que los jueces superiores gozan de amplitud para verificar el respeto a la ley, las formalidades esenciales y las garantías procesales por vía de un recurso, sin que ello suponga coartación alguna a la independencia de los inferiores.

Por otra parte, la independencia de los jueces frente a los órganos de Gobierno de la propia Función Judicial es quizás uno de los más controversiales, sobre todo por los límites que se advierten entre las funciones administrativas y de control disciplinario del Consejo de la Judicatura respecto a los jueces, con la legitimidad del control de las actuaciones judiciales por un órgano que no sea competente para conocer los recursos que la ley determina contra estas (Iglesias, 2011).

Como ya se ha expuesto, el Consejo de la Judicatura tiene la facultad de imponer medidas disciplinarias ante errores cometidos por los jueces en el ejercicio de sus funciones, y –según

se explicará en el capítulo siguiente— muchas de las faltas se relacionan directamente con la tramitación que se le da al proceso, sin embargo, sancionar a un juez por cuestiones meramente procesales en sede administrativa parecería una abierta violación al principio de independencia judicial, sobre todo porque el sistema procesal establece remedios diversos contra los errores judiciales, en especial a través del control de los órganos superiores vía recurso.

A pesar de las clasificaciones teóricas antes descritas, la independencia judicial ha sido subdividida tradicionalmente para su estudio y comprensión en la práctica en: externa e interna, criterio al que se afilia la Constitución en su artículo 168 numeral 1. Según Garrido (2009), “[...] la externa preservará al Juez frente a las injerencias resultantes de otros poderes del Estado o fuerzas sociales, y la interna se predicaría y exigiría frente al interior del propio cuerpo judicial” (p. 83). No obstante, como el propio autor advierte, a veces los límites entre ambas vertientes se entremezclan de tal manera que es poco evidente su determinación, incluso a partir de la propia configuración que la ley y la jurisprudencia le confieren al problema.

Con todo, se puede advertir que la clasificación anterior posibilita estudiar el principio de independencia judicial desde una perspectiva dual y mucho más clarificadora: hacia lo externo y hacia lo interno. El “Voto Concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Corte Suprema de Justicia Quintana Coello y otros Vs. Ecuador, del 23 de agosto de 2013”, expresaba que podría verse con mayor claridad la independencia externa cuando el Estado protegía al Poder Judicial como sistema y, por el contrario, la interna cuando protegía a la persona del juez en particular, lo que resulta muy claro para comprender la división expuesta.

2.1.3. Reflexiones complementarias sobre la independencia externa de la Función Judicial

La independencia externa, como expresó Chaires (2004), se identifica con el aspecto objetivo del concepto, que se traduce en la exclusión de presiones externas sobre la Función Judicial.

Esta se observa desde varios ángulos. Por un lado, hay un principio de reserva o unidad jurisdiccional, o sea, que el Estado es quien, a través de la mencionada Función, puede ejercer la actividad jurisdiccional, de manera que tienen prohibido actuar como tal a las restantes funciones y a los particulares (Constitución 2008, art. 178).

Es importante notar también que el artículo 168 de la Constitución, en su numeral 3, señala: “En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución” (Constitución, 2008).

Las presiones externas también pueden gestarse por los medios de prensa y la ciudadanía. En efecto, la independencia externa de los jueces puede verse afectada por los mecanismos de difusión de la información que se genera sobre los procesos y sus actuaciones en ellos, por lo que es necesario que existan claros límites a los derechos que se ejercitan en cada caso. Así, en primer término, la ciudadanía, en tanto depositaria de la voluntad soberana del constituyente, tiene derecho a opinar ampliamente sobre la actividad de la administración de justicia, pero no sería admisible un ataque directo a la dignidad u honor del juez que tenga como base una inconformidad con la decisión que hubiese tomado, ya que estos derechos le deben ser salvaguardados al juez como a cualquier ciudadano, máxime cuando en ello va implícito el respeto a la importancia de su función social (Garrido, 2009).

2.1.4. Reflexiones complementarias sobre la independencia interna de la Función Judicial

La independencia interna de la Función Judicial se presenta a lo interno, en el ejercicio del autogobierno y el modo en que se manifiestan las relaciones entre sus distintos órganos. Lo más importante es que existan las condiciones jurídicas necesarias para que los jueces únicamente se sientan vinculados al Derecho.

El ejercicio del control disciplinario de los jueces se concibe, ante todo, sin colisión con el principio de independencia interna. El inciso segundo del artículo 254 del Código Orgánico

de la Función Judicial señala al efecto que “(...) en ningún caso, el Consejo de la Judicatura se considerará jerárquicamente superior ni podrá atentar contra la independencia para ejercer las funciones específicas de las juezas y jueces, de las y los fiscales y de las defensoras y defensores públicos” (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, art. 254).

En consecuencia, la potestad de control disciplinario está concebida desde el punto de vista administrativo y no para cuestionar el ejercicio de potestades jurisdiccionales ni las legítimas decisiones recaídas en su autónomo ejercicio, con independencia de que se pueda o no estar de acuerdo con ellas (Lousada y Ron, 2015). Asimismo, el artículo 109 numeral 1) del propio Código considera una infracción gravísima la violación de la independencia interna de los y las servidoras judiciales por parte de cualquier otro de ellos mismos.

Los jueces en el sistema ecuatoriano no pueden ser separados de sus cargos a no ser por causa legal, debidamente calificada por el Consejo de la Judicatura y en el marco de un debido proceso, siempre que el motivo responda a faltas administrativas y no jurisdiccionales.

2.1.5. La independencia de la Función Judicial vista desde los organismos e instrumentos internacionales de derechos humanos

El artículo 425 de la Constitución de la República (2008) establece “el orden jerárquico de aplicación de las normas jurídicas”, confiriéndole a la Constitución el rol superior, a la que le siguen los tratados y convenios internacionales; a su vez, el artículo 424 de la propia Constitución señala que “[...] los tratados de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público” (Constitución, 2008). Mención especial merece la noción de bloque de constitucionalidad, que se ha descrito como:

[...] el instituto jurídico que integra los valores, principios y reglas del sistema jurídico, que no se encuentran en el articulado de la Constitución, los cuales se desprenden por medio de cláusulas de remisión establecidas en el cuerpo constitucional; como resultado,

nuevos valores y principios se entienden anexados al texto constitucional con igual fuerza normativa, en un sentido sustancial en aplicación inmediata y directa del principio pro ser humano (Caicedo, 2009, p. 12).

Esta última definición tiene sustento en varios preceptos de la propia Constitución ecuatoriana, sobre todo cuando esta se menciona en lugar de tratados y convenios internacionales a la expresión “instrumentos”, mucho más abarcadora que la de tratados, convenios, protocolos, convenciones, etcétera, y le da a estos una superioridad jerárquica cuando se refieren a derechos humanos cuyo estándar de protección es más favorable que el establecido en la Constitución (artículo 426); asimismo, es notorio que la acción por incumplimiento, como garantía jurisdiccional, propende a la observancia no solo de las normas que configuran el sistema jurídico, sino también de veredictos o informes de cuerpos internacionales de derechos humanos que contengan obligaciones positivas o negativas claras, expresas y exigibles (Constitución, 2008).

Tomando en cuenta lo expuesto, es evidente la importancia que revisten las normas contenidas en instrumentos internacionales sobre la independencia judicial, al igual que las decisiones emanadas de organismos internacionales sobre ello, razones que motivan a reflexionar puntualmente sobre varios preceptos relativos al tema en estudio.

El artículo 14.1. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado en 1966 por la Organización de Naciones Unidas (ONU) se refiere al principio de independencia judicial al expresar:

[...] Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil (ONU, 1966, s. p.).

El Comité de Derechos Humanos de la ONU (2007), por su parte, al amparo del citado precepto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha hecho pronunciamientos importantes sobre la independencia judicial, partiendo de la confrontación histórica existente entre los poderes ejecutivo y judicial. En primer lugar, señala que la independencia de un juez o tribunal debe ser considerada como un derecho absoluto, o sea, que no admite excepciones ni limitaciones legales o fáctica de ningún tipo. Asimismo, señala que:

[...] El requisito de independencia se refiere, en particular, al procedimiento y las cualificaciones para el nombramiento de los jueces, y las garantías en relación con su seguridad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, en los casos en que exista, las condiciones que rigen los ascensos, traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones y la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo (Comité de Derechos Humanos de la ONU, 2007, s. p. (párrafo 19)).

El propio documento indica con claridad:

[...] Es necesario proteger a los jueces contra los conflictos de intereses y la intimidación. Para salvaguardar su independencia, la ley debe garantizar la condición jurídica de los jueces, incluida su permanencia en el cargo por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, condiciones de servicio, pensiones y una edad de jubilación adecuadas (Comité de Derechos Humanos de la ONU, 2007, s. p.).

Como se puede apreciar, a pesar del carácter abarcador que se le confiere al derecho antedicho, no se exige la inamovilidad total de los jueces, sino que ésta procede en los casos legalmente establecidos y bajo normas claras que no dejen lugar a interpretaciones ambiguas, sobre todo que no debe existir injerencia política de ningún tipo por las funciones ejecutiva y legislativa del Estado, o sea, que es criterio mayoritario entonces que las facultades de

nombramiento, ascenso, traslado, remoción y el ejercicio de la potestad disciplinaria es conveniente que recaigan en un órgano autónomo de la Función Judicial, como lo es el Consejo de la Judicatura en el caso ecuatoriano. La propia observación realizada por dicho Comité indica que cuando las funciones y competencias del Poder Judicial no sean nítidas y pueda asumirse algún tipo de interferencia de cualquier otro poder, se lesionaría el principio de independencia judicial y la solución debe inclinarse, por tanto, a la autonomía del Poder Judicial (Comité de Derechos Humanos de la ONU, 2007).

Otros instrumentos jurídicos adoptados por distintas instancias de la ONU también se refieren a la independencia judicial. Por ejemplo, los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura adoptados en el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente⁴, analizan aquella como una garantía de la administración de justicia que debe ser observada por los Estados, sin que sea admisible ningún tipo de presión o intromisión injustificada en los procesos judiciales ni la desobediencia a las sentencias de los jueces competentes. De igual manera, se garantiza a los jueces la libertad de asociación y expresión en defensa de su independencia funcional; estos últimos serán personas íntegras e idóneas, determinación que debe hacerse a través de un adecuado proceso de selección; se propenderá a su inamovilidad, su inmunidad y a un régimen disciplinario imparcial y singular, que tome en cuenta sus características propias.

El Estatuto del Juez Iberoamericano⁵, reconoce “el principio de independencia como una garantía para los justiciables” (2001, art. 1) de tal suerte que “los jueces solo se encuentran sometidos a la Constitución y la ley” en el ejercicio de sus funciones, sin que ningún otro poder, autoridad, institución o persona pueda interferir en ellas. Asimismo, señala que la independencia interna debe ser garantizada con independencia de la facultad de los tribunales

⁴ Desarrollado entre los días 26 de agosto y 6 de septiembre de 1985 en la ciudad de Milán.

⁵ Dicho estatuto fue aprobado en la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia celebrada del 23 al 25 de mayo de 2001.

superiores de revisar las decisiones por vía de recurso y la fuerza de los precedentes jurisprudenciales en cada ordenamiento jurídico y, en cuanto a la externa, se deben proveer los mecanismos necesarios de protección a los jueces en caso de intromisiones en su ejercicio jurisdiccional, además de fortalecer la independencia económica del Poder Judicial, lo que a su vez ayudaría a garantizar su imparcialidad, con el consiguiente beneficio que ello reporta a la ciudadanía en general.

En el espectro latinoamericano, cabe decir que la Corte Interamericana de Derechos Humanos cumple funciones específicas de administración de justicia en la materia a nivel de la región, y la obligatoriedad de sus fallos y resoluciones proviene de la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica de 1969 (en lo adelante denominada ‘la Convención’), que en su artículo 1.1. establece:

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Además, en los casos específicos que la Corte resuelve, los Estados implicados se comprometen a cumplir las decisiones dictadas, a la vez que el Estado tiene que rendir garantías de no repetición como parte de la reparación ante violaciones de derechos señalados por la Corte (artículo 68.1. de la Convención). La competencia de la Corte se extiende también a los casos relacionados con la interpretación o aplicación de la Convención, de manera que sus directrices generales y opiniones consultivas tienen efecto vinculante (artículos 62 y 64 de la propia Convención).

Conviene señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, puede, al amparo de la Convención, dirigir mandatos a las autoridades judiciales de los países firmantes para que:

- a) garanticen al lesionado el goce de su derecho o libertad conculcados. Pudiendo disponer, asimismo, si ello fuera procedente, que reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada;
- b) tomen las medidas provisionales que aquella considere pertinentes, en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, en los asuntos que respecto al país esté conociendo en tribunal interamericano, y
- c) cumplan las decisiones de la Corte en todo caso en que sea parte el Estado al cual pertenecen (Castilla, 2016, p. 71).

En consecuencia, la independencia judicial en tales casos podría verse mermada, si se analiza *a priori* el fenómeno. Sin embargo, las decisiones de la Corte no menoscaban el hecho de que los jueces y tribunales nacionales conserven sus facultades de decidir lo más procedente en cada caso conforme a la legislación vigente, aunque obviamente no podrán alterar la esencia de la decisión anterior, como mismo un tribunal de primera instancia viene llamado a intervenir en el cumplimiento de una sentencia de un tribunal superior recaído a consecuencia de un recurso de las partes.

Las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se incorporan de pleno derecho al ordenamiento jurídico interno y su incumplimiento es exigible en sede constitucional (artículo 417 en relación con el artículo 93 de la Constitución de la República del Ecuador⁶). Por tal motivo, no puede acusarse de violación a la independencia judicial el

⁶**Art. 417.-** Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución (Constitución, 2008, art. 417).

hecho de que dicha Corte resuelva un caso y obligue a tomar decisiones diferentes a las de un juez nacional, ya que tales disposiciones integran el bloque de constitucionalidad y quedan incorporadas a la normativa interna en una ficción jurídica (Caicedo, 2009).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se dedicó a recopilar las principales disposiciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la independencia judicial, en un documento de innegable valor doctrinario titulado “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas”. Al efecto, la Corte ha precisado que la independencia de los jueces es superior a la de los funcionarios públicos comunes y por tal razón deben contar con determinadas garantías en el ejercicio de sus funciones que se relacionan, sustancialmente, con su estabilidad, la independencia frente a otros poderes u órganos del Estado, el manejo de su propio presupuesto y, en general, de todos los actos que implican administración interna, el adecuado proceso de selección, nombramiento, ascenso, remoción y régimen disciplinario (CIDH, 2013).

La disposición anterior, como puede establecerse del análisis realizado hasta el momento, se constata aplicable en el Ecuador a partir de las premisas de independencia judicial establecidas en la Constitución y las leyes y el ejercicio del autogobierno de la Función Judicial por un órgano especialmente concebido a tales fines, como lo es el Consejo de la Judicatura. Por otro lado, si bien el asunto del ejercicio de la potestad disciplinaria como uno de los mecanismos que puede poner en riesgo la estabilidad de los jueces será analizado en el Capítulo 3 del presente trabajo, deben hacerse precisiones a continuación acerca del proceso de nombramiento de los jueces en el actual modelo institucional.

Art. 93.- La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional (Constitución, 2008, art 93).

2.3. Conclusiones del Capítulo

Puede concluirse que el principio de independencia judicial aparece en amplio reconocimiento tanto dentro de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 como en el Código Orgánico de la Función Judicial y en el derecho internacional, al punto de que cualquier acto que lo menoscabe puede ser objeto de una respuesta jurídica para restituirlo. En primer término, el Consejo de la Judicatura refleja su potestad de autogobierno a partir de las facultades específicas constitucionales y legales que tiene en materia de administración, vigilancia, control y disciplina.

Lo anterior no puede verse, sin embargo, con matices absolutos. Si bien múltiples preceptos se refieren a la necesidad de garantizar la independencia externa e interna de la Función Judicial, su aplicabilidad práctica puede entrar en conflicto con ese objetivo. Cabe recordar, por ejemplo, que el Consejo de la Judicatura tiene la facultad de imponer medidas disciplinarias por faltas cometidas por los jueces en el ejercicio de sus funciones, pero no se puede desconocer que el sistema procesal establece remedios contra los errores judiciales, en particular el sistema de recursos, de modo que intervenir anticipadamente cuando la falta puede corregirse luego pudiera en ciertos casos comprometer la independencia judicial.

Aunque eventualmente se ha cuestionado la integración del Consejo de la Judicatura como una posible violación a la independencia interna de la Función Judicial, se puede concluir que si los miembros del órgano administrativo y disciplinario de la Función Judicial provienen todos de las altas instancias de justicia no se garantizaría el necesario contrapeso en el control de la actividad, además de que la experiencia ecuatoriana demostró en cuanto al antiguo Consejo Nacional de la Judicatura, que tenía una conformación mayoritaria proveniente de las altas esferas jurisdiccionales y de otros sectores propiamente jurídicos, que ello comprometía, por el contrario, el equilibrio de la Función Judicial.

3. CAPÍTULO III

EL ERROR INEXCUSABLE COMO CAUSAL DE DESTITUCIÓN DE LOS JUECES

La determinación de cuán grave puede ser una falta del funcionario público de manera que se justifique destituirle de su cargo, ha sido objeto de múltiples interpretaciones a partir de los sistemas disciplinarios implementados en cada país, y especialmente se han tenido en cuenta las motivaciones que le llevaron a incurrir en una falta concreta, ya fuera por dolo o culpa, aunque también se ha incluido la tipicidad de obrar con error inexcusable, que por muchas razones debe ser adecuadamente distinguido para evitar arbitrariedades en su aplicación.

Entonces, corresponde analizar especialmente al error inexcusable como infracción o falta disciplinaria, su gravedad, sus elementos y la sanción que corresponde imponer si se detectara su concurrencia, partiendo de un análisis de la potestad disciplinaria y sus fundamentos, todo lo que servirá para contrastar su aplicación en la práctica y responder a la hipótesis sobre si el error inexcusable se ha convertido en una herramienta para fomentar la intervención arbitraria del gobierno en la administración de justicia y/o violar los principios de independencia y seguridad jurídica.

3.1. Fundamentos de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura

La potestad disciplinaria se define entonces como “[...] un poder sancionador interno, que castiga las infracciones a la relación de servicio, relación ésta de sujeción especial que une al funcionario público con la Administración” (Ivars y Manzana, 2008, pp. 23-24), de modo que a partir de esta sencilla definición podrán extraerse sus principales fundamentos, aplicados específicamente al Consejo de la Judicatura.

A tenor de lo expuesto, es claro que el ejercicio de la potestad disciplinaria por parte de la Administración busca, en primer lugar, la protección del interés público, ya que este constituye una categoría supra-ordenadora de las relaciones a las que se somete el funcionario con la Administración y para servir a los administrados. No obstante, cabe aclarar que el interés público no supone absolutamente un desplazamiento de los derechos constitucionales del funcionario o servidor, sino que ambas cuestiones se integran como dos aspectos de una misma relación, con la diferencia de que transgredir el interés público afecta los derechos de terceros en mayor medida (Covarrubias, 2015).

En la jurisprudencia comparada se aprecia la sentencia número 4637-99 de la Sala Constitucional de Costa Rica, citada por Navarro (2006), que al respecto señaló:

[...] no puede caber duda acerca de que la correcta y decorosa prestación de los diversos servicios profesionales tiene que ser considerada como una cuestión del más preponderante interés público, y en esto la Sala reafirma decididamente su postura. Precisamente por eso, es decir, para asegurar tanto la dignidad profesional como la satisfacción de los intereses de los usuarios de esos servicios, es necesaria la continua vigilancia de la actividad, supervisión que tiene alcances tanto preventivos como correctivos (Navarro, 2006, p. 53).

Luego, es claro que la potestad disciplinaria deriva del necesario control del Estado sobre ciertas actividades que representan un interés básico para la sociedad, similar a lo que ocurre con otras profesiones (las ciencias médicas, por ejemplo), en tanto que su adecuado ejercicio es esencial para el mantenimiento del equilibrio sociopolítico. Ese interés es notorio también en la Función Judicial, a partir de lo que expresa el artículo 167 de la Constitución de la República (2008): “La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial”; por esa razón se ha conferido al Consejo de la Judicatura la posibilidad de administrar y disciplinar a la Función Judicial (art. 178 inciso segundo).

Por otro lado, la potestad disciplinaria supone la sujeción del funcionario público a un régimen de disciplina concreto en base a que es necesario asegurar “[...] la salvaguarda del prestigio y la dignidad de la Administración y la garantía de la correcta actuación de los funcionarios” (Ivars y Manzana, 2008, p. 24), y este es otro de los fundamentos de aquella. En el caso ecuatoriano es posible encontrar la raíz de tal fundamento en el artículo 233 de la Constitución de la República:

Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos (Constitución, 2008, art. 233).

Ya específicamente respecto a los servidores judiciales, el artículo 172 de la Constitución (2008) precisa que éstos deberán aplicar “el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia” y establece también las bases del principio de responsabilidad a que se refiere en lo puntual el artículo 15 del Código Orgánico de la Función Judicial:

Art. 15. – Principio de Responsabilidad. – La administración de justicia es un servicio público que debe ser prestado de conformidad con los principios establecidos en la Constitución y la ley.

En consecuencia, el Estado será responsable en los casos de error judicial, detención arbitraria, 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, en virtud del recurso de revisión, 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 en la forma señalada en este Código.

Todas las servidoras y servidores de la Función Judicial, cualquiera sea su denominación, función, labor o grado, así como los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos a su cargo. Serán administrativa, civil y penalmente responsables por sus acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones, según los casos prescritos en la Constitución, las leyes y los reglamentos.

Las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo injustificado, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley, de conformidad con las previsiones de la Constitución y la ley (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009).

El precepto anterior, al margen de otras cuestiones a las que se refiere, precisa que la debida diligencia es un punto fundamental del desempeño administrativo de los servidores públicos, de modo que cualquier acción u omisión que implique un quebranto a esa máxima, puede ser motivo de responsabilidad disciplinaria. La Corte Constitucional del Ecuador, en su Sentencia No. 0364-16-SEP-CC dictada en el Caso No. 1470-14-EP, definió a la debida diligencia como:

[...] la actuación pronta y prolija por parte de las autoridades jurisdiccionales; esto es, en un tiempo razonable y dando trámite a la causa con apego a la normativa pertinente, con el objeto de dar efectiva protección a los derechos e intereses de las partes (2016, p. 14).

El citado Código Orgánico de la Función Judicial especifica además que “las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo injustificado, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley, de conformidad con las previsiones de la Constitución y la ley” (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, art 15). Claro está que la determinación de estos hechos, en dependencia de su magnitud y consecuencias,

debe hacerse por las vías penal, civil o administrativa, según proceda, y esta última obviamente se reconduce por el ejercicio de la potestad disciplinaria asignada al Consejo de la Judicatura.

También dentro de los fundamentos de la potestad disciplinaria podría establecerse la relación de subordinación existente entre el funcionario y la Administración, la que es exclusiva del ejercicio de la función pública (Gómez, 2011). No obstante, conviene aclarar que, si bien la relación de subordinación se vincula al acatamiento de órdenes o directrices por parte de los órganos inferiores respecto de los superiores y a una noción de jerarquía, en la Función Judicial dicha relación está vinculada solo a la actividad puramente administrativa y no a la impartición de justicia en sí porque esta última es independiente en principio (Constitución, 2008 art. 168 numeral 1), como ya se ha explicado antes.

La mencionada posibilidad de imposición de sanciones como resultado del ejercicio de la potestad disciplinaria incumbe solo al titular de la relación de subordinación, es decir, al órgano de la Administración Pública al cual se le ha conferido autoridad directa sobre el funcionario y, usualmente también, de dónde proviene su designación (Palomar, 2016); en el caso ecuatoriano y respecto a los jueces y demás servidores judiciales, el titular de la relación de subordinación sería el Consejo de la Judicatura, que ya se sabe que es “el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial” (Constitución, 2008, art. 178 inciso segundo) y “el encargado de dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial” (Constitución, 2008, art. 181 numeral 3).

Por otro lado, no se puede ignorar que la carrera judicial deriva en primer término de la profesionalización en Derecho, del servidor que la ejerce. Precisamente a partir de esa base, el principio de *lex artis* viene a ser otro de los pilares teóricos del ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los servidores judiciales. Si bien el principio se ha relacionado sobre todo con el proceder de los profesionales de la salud, Pérez (2012) expresó acertadamente que “[...] se puede extrapolar a cualquier ámbito en el que se espere que una persona desempeñe

su trabajo de acuerdo con unos estándares de profesionalidad” (s.p.). Cada profesión tiene sus métodos propios que determinan una forma particular del razonamiento científico de los casos o asuntos sometidos a su consideración (Navarro, 2006), y los jueces aplican por excelencia los derivados de las ciencias jurídicas.

Podría añadirse que la necesidad del control permanente sobre la actividad judicial justifica la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura. El valor justicia es altamente apreciado por la ciudadanía, de modo que su salvaguardia es una expectativa real y exigible, siendo esa otra razón por la cual el varias veces ya referenciado artículo 178 inciso segundo de la Constitución ecuatoriana le confirió esa potestad⁷.

3.1.1. Faltas y sanciones disciplinarias

Desde el punto de vista jurídico, constituyen faltas disciplinarias todas aquellas acciones u omisiones cometidas por el servidor público que contravienen preceptos normativos de obligatorio cumplimiento de las funciones encomendadas a su cargo (Jalvo, 2006). No es difícil advertir entonces que para que una infracción adquiera la categoría de falta disciplinaria es necesario que hubiese estado prevista en las leyes con anterioridad a su comisión, o sea, que surte plena aplicabilidad el principio de legalidad consagrado en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República, que expresa: “Nadie podrá ser sancionado por un acto u omisión que al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se la aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley” (Constitución, 2008).

⁷ **Art. 178.** Los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de otros órganos con iguales potestades reconocidos en la Constitución, son los encargados de administrar justicia, y serán los siguientes:

1. La Corte Nacional de Justicia.
2. Las cortes provinciales de justicia.
3. Los tribunales y juzgados que establezca la ley.
4. Los juzgados de paz.

El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial. La Función Judicial tendrá como órganos auxiliares el servicio notarial, los martilladores judiciales, los depositarios judiciales y los demás que determine la ley. La Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado son órganos autónomos de la Función Judicial. La ley determinará la organización, el ámbito de competencia, el funcionamiento de los órganos judiciales y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia (Constitución, 2008).

Entonces, las faltas susceptibles de sanción en materia disciplinaria se deberán fijar taxativamente en la ley. Lo anterior se refrenda en el artículo 82 de la Constitución ecuatoriana, que fundamenta el derecho a la seguridad jurídica en el respeto a la propia Constitución “[...] y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (Constitución, 2008), sin distinción.

Asimismo, se consideran sanciones disciplinarias aquellas medidas coercitivas que se imponen al servidor público por el cometimiento de infracciones o faltas tipificadas en el ordenamiento disciplinario específico que regule su actividad administrativa (Fernández, 2015). En virtud del principio de legalidad previsto en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República, ya citado, las sanciones deberán estar taxativamente previstas en la ley con todos sus efectos jurídicos.

Si bien no nos detendremos en la minuciosa descripción de las faltas y las sanciones disciplinarias establecidas en el Código Orgánico de la Función Judicial por no ser objeto de este trabajo, se hace necesario describir al menos cuál es la categorización que se sigue respecto a éstas y su aplicabilidad. En ese sentido, la relación entre ambas puede sistematizarse en el siguiente gráfico:

Figura 2. Clasificación de las infracciones disciplinarias y las sanciones imponibles según el Código Orgánico de la Función Judicial.



Fuente: Código Orgánico de la Función Judicial, 2009.

Elaborado por: Francisco Salguero, 2017.

Las faltas leves podrán ser sancionadas alternativamente con “amonestación escrita o sanción pecuniaria que no exceda del diez por ciento de su remuneración mensual” (Código Orgánico de la Función Judicial, art 105); las faltas graves se sancionarán con “suspensión del cargo, sin goce de remuneración, por un plazo no mayor de treinta días” (Código Orgánico de la Función Judicial, art 105); y las faltas gravísimas ameritarán la sanción de destitución del servidor, con su consiguiente eliminación del banco de elegibles para su cargo. Las infracciones aparecen tipificadas esencialmente en los artículos 107 al 109 del Código Orgánico de la Función Judicial y las sanciones, en el artículo 105 del propio Código, sin perjuicio de normas como el artículo 127, que tipifica una infracción por retardo injustificado y que es aplicable a autoridades jurisdiccionales.

Dentro de las faltas leves pueden citarse: incidir en tres o más impuntualidades sin la debida justificación, retrasos en las labores o abandono del lugar de trabajo, –vale aclarar que si tales faltas pasan de cinco en el propio mes ya no se consideran leves–; recibir el juez o la jueza a una de las partes o a su defensor de forma privada para tratar cuestiones concernientes a la causa sin cumplir la formalidad de citación a la contraparte; “incurrir en negativa o retardo injustificado de tipo leve en la prestación del servicio a que está obligado, o el haberse

aceptado la recusación en un proceso por retardo injustificado en el despacho” (Código Orgánico de la Función Judicial, art 107).

Dentro de las faltas graves pueden citarse: “no firmar intencionalmente actas, providencias o diligencias judiciales; dejar caducar la prisión preventiva; no haber fundamentado debidamente sus actos administrativos, resoluciones o sentencias o incurrir en violaciones de derechos constitucionales previstos en los artículos del 75 al 77 de la Constitución de la República” (Código Orgánico de la Función Judicial, art 108).

Dentro de las faltas gravísimas pueden citarse: reiterar por tres ocasiones en el período de un año cualquiera de las faltas graves; vulnerar la independencia interna de los servidores y servidores de la Función Judicial; haber sido sancionado con sanción pecuniaria más de tres veces en el lapso de un año; introducir extemporáneamente documentos al proceso o sustituirlos, o mutilar los procesos extrayendo alguna de sus piezas aunque no pretenda con ello favorecer a alguna de las partes, o intervenir en las causas que debe actuar con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable (Código Orgánico de la Función Judicial, art 109).

3.1.2. Procedimiento disciplinario respecto a jueces

El procedimiento disciplinario en general aparece regulado en los artículos del 113 al 119 del Código Orgánico de la Función Judicial, mientras que las referencias específicas a jueces (y otros servidores judiciales) constan en la Resolución No. 029-2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura, de 25 de febrero de 2015, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 455 de 10 de marzo de 2015.

Lo primero que debe puntualizarse al respecto es el modo de inicio de un procedimiento disciplinario contra los jueces, que puede ser de oficio, por queja o denuncia. El artículo 113 del Código Orgánico de la Función Judicial es suficientemente explícito en ese sentido y por tal razón se transcribe enseguida:

Art. 113.- Ejercicio de la Acción. - La acción disciplinaria se ejercerá de oficio, o por queja o denuncia.

Podrán presentar queja: La Presidenta o el Presidente de la República, la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional; la Presidenta o el Presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; la Contralora o el Contralor General del Estado; la Procuradora o el Procurador General del Estado; la Presidenta o el Presidente y los demás vocales del Consejo de la Judicatura; las primeras autoridades de los órganos autónomos; las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia así como las conjuetas y los conjuetes de la misma; y las juezas y jueces de las cortes provinciales, tribunales penales y juzgados de primer nivel; el Comandante General y los jefes de unidades de la Policía Nacional; y, la Auditora o el Auditor Interno.

Podrá presentar denuncia escrita, cualquier persona natural o jurídica, grupo de personas, pueblo o nacionalidad, que tenga interés directo en un juicio o servicio solicitado. Presentada la denuncia se reconocerá la firma ante el funcionario encargado de tramitarla.

La denuncia reunirá los siguientes requisitos: 1. Nombres y apellidos completos del denunciante; 2. Identificación del servidor o servidores de la Función Judicial denunciados con la indicación de la unidad o dependencia en que presta sus servicios; 3. Un resumen de los hechos denunciados; 4. La infracción disciplinaria imputada con todas sus circunstancias; 5. Las normas legales y reglamentarias, circulares o instructivos que se hubieren infringido; 6. Los medios de prueba que disponga debidamente autenticados o el señalamiento de indicios razonables que permitan presumir la comisión de la infracción disciplinaria; y, 7. La designación del casillero judicial o dirección electrónica en que ha de ser notificado el denunciante.

Si no cumplen estos requisitos, no admitirá a trámite la denuncia. (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, s. p).

Como se observa, la queja necesariamente deberá provenir de las autoridades de otras Funciones del Estado o de los propios jueces, conjuetes, tribunales o juzgados de primer nivel, en el ámbito de sus respectivas competencias y según hubieren tenido conocimiento de la infracción. La denuncia puede hacerla cualquier persona natural o jurídica, o incluso un grupo

de ellas, pueblos o nacionalidades del Ecuador que tengan interés directo en el asunto que la motiva, es decir, que hubieren sido perjudicadas por el presunto incumplimiento del funcionario sumariado.

Sin embargo, la denuncia, le precede un examen de admisibilidad estricto porque el incumplimiento de alguno de sus requisitos es causa suficiente para que no se tramite, lo que constituye una limitación carente de objetividad que se opone, a su vez, al artículo 169 de la Constitución de la República, que prohíbe sacrificar la justicia por la simple omisión de formalidades. Incluso ni siquiera la Resolución No. 029-2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura prevé un remedio procesal para subsanar cualquier omisión en que pudiera haber incurrido el denunciante, sobre todo cuando puede comparecer por sus propios y personales derechos sin el patrocinio de un Abogado.

Ahora bien, en la sustanciación del sumario disciplinario pueden intervenir determinados sujetos activos, en dependencia de la naturaleza del asunto, la sanción que proceda imponer, el estado del proceso o la condición del juez, a saber: “el Pleno del Consejo de la Judicatura, el Presidente del Consejo de la Judicatura, el Director General del Consejo de la Judicatura, el Subdirector Nacional de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura, los Directores Provinciales y los Coordinadores Provinciales de Control Disciplinario” (Pleno del Consejo de la Judicatura, 2015, Resolución No. 029 art.7).

El Pleno del Consejo de la Judicatura es el competente para imponer en primera y única instancia la sanción de destitución a jueces, cualesquiera que estos sean, y “las sanciones de suspensión sin remuneración, multa o amonestación escrita a jueces o conjuces de la Corte Nacional de Justicia” (artículo 9 incisos a) y b) de la Resolución No. 029-2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura en relación con el artículo 114 inciso final del Código Orgánico de la Función Judicial); asimismo, “conocerá de los recursos de apelación contra las resoluciones dictadas por el Director General del Consejo de la Judicatura y los Directores Provincia-

les” (artículo 9 inciso c) de la Resolución No. 029-2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura), al igual que de los recursos de apelación contra las decisiones de inadmitir a trámite denuncias o quejas “contra los jueces o conjuces de la Corte Nacional de Justicia” (artículo 9 inciso d)).

El Director General del Consejo de la Judicatura es quien impondrá la sanción disciplinaria de suspensión sin goce de remuneración a todos los jueces, excepto los de la Corte Nacional de Justicia (artículo 10). Por su parte, los Directores Provinciales conocerán y sustanciarán los sumarios disciplinarios contra cualquiera de los jueces, excepto los de la Corte Nacional, y remitirán oportunamente los expedientes a la autoridad que deba imponer las sanciones de suspensión sin remuneración y destitución, en caso de ser procedentes, pues solo podrán imponer por sí la amonestación escrita y la sanción pecuniaria (artículo 11 incisos a), d) y e) ; también resolverán los recursos de apelación contra la decisión de inadmitir a trámite las denuncias o quejas presentadas (artículo 11 inciso e) (Pleno del Consejo de la Judicatura, 2015).

El Subdirector Nacional de Control Disciplinario es quien sustanciará las denuncias o quejas contra los jueces o conjuces de la Corte Nacional de Justicia y los recursos de apelación que deba resolver el Pleno del Consejo de la Judicatura, (2015, art. 12 incisos b) y f)). El Coordinador Provincial de Control Disciplinario realizará el examen de admisibilidad de las denuncias o quejas contra los jueces, excepto los de la Corte Nacional de Justicia (artículo 13 incisos b) y c)). Finalmente, el presidente del Consejo de la Judicatura tiene una competencia especial: la de imponer la medida cautelar de suspensión de funciones sin pérdida de remuneración por un plazo máximo de noventa días, cuando existan hechos graves y urgentes que así lo amerite, y sin perjuicio de ordenar que la autoridad competente dé inicio al sumario respectivo (Código Orgánico de la Función Judicial, art. 269 numeral 5 en relación con los artículos 47 al 49 de la Resolución No. 029-2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura).

Por otro lado, serán sujetos pasivos en la sustanciación del sumario disciplinario el juez sumariado y el denunciante o quejoso, en su caso, con todos los derechos que de ello deriven. La normativa procedimental establece además que serán parte en tal condición el juez que hubiere dejado de pertenecer por cualquier causa a la Función Judicial y se encuentre procesado por un acto u omisión cometido durante el período de su cargo (artículo 8 de la Resolución No. 029-2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura).

En el orden estrictamente procesal, muchas de las instituciones aplicables a la justicia ordinaria son asimilables al procedimiento disciplinario. Por ejemplo, para preservar la debida imparcialidad, se reconoce la excusa o abstención por múltiples causales (artículos 14 y 15 de la Resolución No. 029-2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura); la acción disciplinaria prescribe por los términos advertidos en el artículo 106 del Código Orgánico de la Función Judicial, es decir, treinta días para las infracciones leves, sesenta días para las infracciones graves y un año para las infracciones gravísimas, excepto aquellas asociadas a delitos que prescribirán en el término de cinco años, todo ello contado desde que se cometió la infracción en caso de queja o denuncia, o desde la fecha que tuvo conocimiento de oficio la autoridad sancionadora, aunque una vez iniciado, el término de prescripción definitivo será de un año y no se reanuda por causa alguna.

También se respeta el principio de contradicción, en cuya virtud el juez o cualquier otro funcionario judicial sumariado tendrá derecho a contestar a la imputación “dentro del término de cinco días contados a partir de la notificación” (artículo 35 de la Resolución No. 029-2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura). Asimismo, tanto el denunciante o quejoso como el juez sumariado podrán proponer pruebas para sustentar los hechos alegados (artículos 36 y 37), e incluso pueden practicarse pruebas de oficio por la autoridad sustanciadora (artículo 38), en observancia del principio de la verdad procesal a que se contrae el artículo 27 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Las resoluciones que se dicten deberán cumplir con la garantía de motivación a que se refiere el artículo 76 numeral 7 inciso 1) de la Constitución de la República, bajo pena de nulidad, y como regla serán apelables, salvo las que se dicten en primera y única instancia por el Pleno del Consejo de la Judicatura (artículos 45 y 46 de la Resolución No. 029-2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura). Por supuesto, las decisiones definitivas causarán estado en la vía administrativa y serán impugnables en la vía judicial ante el correspondiente tribunal distrital de lo contencioso administrativo.

No esta demás acotar que en el procedimiento disciplinario deben observarse todas las garantías del debido proceso; sin embargo, la jurisprudencia comparada lo ha asimilado con ciertas limitaciones. Por ejemplo, la sentencia C-181 de 12 de marzo de 2002 de la Corte Constitucional de Colombia señala que:

(...) La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías - quedando a salvo su núcleo esencial - en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido (2002, p. 24).

No obstante, como bien alertó Gómez (2011), toda potestad disciplinaria proviene de los fines constitucionales del Estado, por lo cual su limitación esencial estaría en los derechos fundamentales de la persona del sumariado, que no se pierden por el hecho de su relación funcional. Por ello, los derechos de protección que reconocen los artículos del 75 al 82 de la Constitución de la República del Ecuador y, en especial, el derecho al debido proceso que se consagra en el artículo 76, se aplican en todo caso en que se determinen derechos u obligaciones de cualquier orden, o sea, que no importa la naturaleza del procedimiento para que se cumplan tales garantías irremisiblemente.

3.2. El error inexcusable

Como se expresaba antes, una de las causales por las cuales podría destituirse a un servidor judicial sería la constatación de haber obrado con dolo, evidente negligencia o error inexcusable. Tal causal aparece definida como infracción en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial. Ante todo, a los fines de una mejor comprensión del error inexcusable, que resulta el objeto central del análisis, es preciso distinguir las tres categorías que menciona el precepto.

El dolo ha sido ampliamente estudiado en la doctrina. Se entiende como tal un comportamiento de alguien que persigue lograr que otra persona se obligue de determinada manera ante ella o un tercero, o un actuar consciente con la intención de provocar daño, o el hecho de incumplir una obligación con plena conciencia de impedir que se produzcan sus efectos jurídicos (Acedo, 2010).

La negligencia, por su parte, es un concepto de mayor complejidad, pues en este caso no cabe un mero desliz u omisión, sino que debe ser manifiesta, o sea, visible e inexcusable, sobre todo porque coarta normas rígidas. Por tanto, si la negligencia no ha sido manifiesta se considerará un simple error judicial que puede subsanarse incluso por otras vías, a petición de parte afectada; lo mismo sucede cuando se ha quebrantado presumiblemente una norma flexible o potestativa, pues en tal caso no cabe aducir una actitud culposa (Oliva, 2010).

Salvando las diferencias anteriores, ¿cómo podría definirse al error inexcusable sin que se confunda con ninguna de las otras categorías? Lo primero sería conceptuar el error desde el enfoque jurídico, desde el cual se concibe como tal “(...) una equivocada o inexacta creencia o representación mental que sirve de presupuesto para la realización de un acto jurídico” (Socías, 2002, p. 163). El hecho de que sea inexcusable o excusable dependerá de si es posible racionalmente entender que existe un motivo o razón para disculpar tal error, a la vez que sirve para ponderar sus efectos (Socías, 2002).

No obstante, los límites de la manifiesta negligencia y del error inexcusable parecen imprecisos o peor aún, superpuestos. Sucede que, como explicó García (2013), el origen del error inexcusable se remonta al derecho decimonónico y se refiere “(...) a omisiones graves, evidéntísimas e imperdonables, que pueden comprender tanto la negligencia, como la falta de pericia, por notoria falta de conocimientos”(s. p.).

Señala Villagómez (2015):

(...) el error inexcusable se constituye en un continente sin contenido (carente de significado), en un tipo disciplinario incompleto (en blanco), pues determina sujeto activo, pero no establece expresamente el sujeto pasivo, aunque el verbo rector: “intervenir”, debería describir la conducta, a lo que debe añadirse una interpretación para el adjetivo “inexcusable” ya sea como elemento normativo o valorativo (Villagómez, 2015, p. 29).

De todo ello, lo fundamental consiste en determinar, por una parte, a qué órgano le compete “llenar” el contenido de la norma disciplinaria sustantiva y, por otra, cuál es el contenido de ese error denominado inexcusable.

En cuanto a lo primero, el órgano que debe completar el contenido del error inexcusable deberá ser la Asamblea Nacional, por cuanto fue quien expidió el Código Orgánico de la Función Judicial y éste, en su carácter de ley, puede ser interpretado con criterio general obligatorio por aquella en virtud de lo previsto en el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución de la República; esta interpretación está ausente en el sistema jurídico ecuatoriano. En cuanto a lo segundo, es entendible que la determinación del contenido del error inexcusable puede resultar muy difícil en la práctica.

La doctrina ha expresado que se considera como error judicial de este tipo “[...] la equivocación crasa y palmaria cometida por un juez [...] siempre que dicha equivocación haya alcanzado firmeza, no sea debido a culpa del perjudicado y haya causado daños efectivos, evaluables e individualizables” (Malem, 2008, p. 34). De lo anterior se desprenden cuatro

clarísimos elementos: 1) equivocación burda del juez en la aplicación del Derecho al caso, 2) la decisión judicial es firme porque no admite recurso alguno, 3) el perjudicado no provocó en modo alguno el error y 4) se pueden constatar daños en concreto.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia de 5 de agosto de 2008 dictada en el Caso Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela, señaló que:

El error judicial inexcusable que puede generar la destitución de un juez es aquel que se relaciona con decisiones i) absurdas, esto es sin ninguna fundamentación razonable, ii) cuya aplicación tiene graves efectos y iii) donde la interpretación y aplicación del derecho resulta manifiestamente arbitraria (2008, p. 29).

Como se observa, la coincidencia es bastante cercana con la definición doctrinal expuesta, pero sorprende que la Corte no considera el elemento de la firmeza de la decisión judicial como requisito indispensable para que se configure el error inexcusable.

El presidente del Consejo de la Judicatura había señalado anteriormente al respecto que:

El error inexcusable es el acto contrario a disposición expresa que causa gravamen. Es decir, la aplicación del error inexcusable no significa incursionar en el razonamiento jurídico, en la sana crítica o en la decisión del juez o la jueza, sino más bien en la verificación objetiva, a través de la simple confrontación de normas jurídicas, respecto a si el administrador de justicia denunciado actuó o no, de manera crasa, contra norma expresa.

Además, es inexcusable porque nadie con mínima formación jurídica para administrar justicia podría justificar el incumplimiento de la norma jurídica (Jalkh, 2014, p. 4).

Si el criterio del presidente expresara o resumiera la visión que sobre el asunto tiene el Consejo de la Judicatura, los elementos a tener en cuenta para apreciar un error inexcusable se

reducen más, pues tampoco ha considerado la necesidad de que la decisión judicial gravosa sea firme y no aluda a la posibilidad de que el error se deba a la actuación inadecuada del perjudicado por él.

No debe olvidarse tampoco, para una adecuada distinción, lo que prevé el artículo 115 del Código Orgánico de la Función Judicial en torno a la imposibilidad de cuestionar por vía disciplinaria la interpretación jurisdiccional de las normas jurídicas que pueda dar lugar a criterios diversos o se refiera a normas flexibles o facultativas del juzgador:

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

Asimismo, no se admitirá a trámite la queja o la denuncia si en ella se impugnare criterios de interpretación de normas jurídicas, valoración de pruebas y otros elementos netamente jurisdiccionales. En estos casos la queja o denuncia se enviará a la Unidad de Recursos Humanos del Consejo de la Judicatura para efectos de la evaluación de desempeño (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, s. p.).

Para llenar el vacío de la conducta punible desde el punto de vista disciplinario no basta con lo anterior, sino que hay que hacer de una vez la distinción entre el dolo, la manifiesta negligencia y el error inexcusable, lo que solo sería posible a partir del análisis complementario del artículo 15 del Código Orgánico de la Función Judicial que consagra el principio de responsabilidad al determinar que los jueces responden por los perjuicios que puedan causar a las partes si incurren en “retardo injustificado, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley” (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, art 15). Luego, si la responsabilidad viene dada por cuatro motivos, uno de los cuales es la negligencia, los tres restantes serían en sentido estricto contenido del error inexcusable, pues resulta entendible además que si se manifiestan de manera intencional por el juez configurarían el dolo en su actuación.

Lo anterior se complementa con la idea de que el error inexcusable tiene una naturaleza objetiva, de manera que no trasciende ni es necesaria la determinación de la motivación del juez al cometerlo, situación que lo diferenciaría claramente del dolo o la culpa que sí tienen sus elementos subjetivos bien delimitados (Villagómez, 2015).

Visto así, para determinar la existencia de un error inexcusable se atendería por un lado a la constatación de una decisión absurda que ocasiona gravamen a una parte, pero la presunta arbitrariedad no estaría jamás basada en cuestiones de interpretación jurisdiccional o la casuística, sino en la aplicación arbitraria de normas rígidas del Derecho que determinen un retardo injustificado en la tramitación, rechazo de justicia o transgresión de la ley en su más puro y llano sentido, sin necesidad de que exista o se demuestre una motivación concreta por parte del infractor.

3.2.1. El error inexcusable en la práctica del Consejo de la Judicatura

Según el último informe presentado por Human Rights Watch el 20 de abril de 2018, el Consejo de la Judicatura destituyó a 145 jueces por la aplicación de la figura de “error inexcusable”, entre 2013 y agosto de 2017. (Watch, 2018). Se analizaron dos resoluciones en las que se sancionaron a varios jueces por dicha causal.

La Resolución de fecha 14 de marzo de 2012 del Pleno del Consejo de la Judicatura, dictada en el Expediente No. MOT-142-UCD-012-PM, contó como servidores judiciales sumariados a tres conjueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, quienes ratificaron una acción de protección por parte del Juzgado Primero de lo Civil de Esmeraldas. En el informe motivado de la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Esmeraldas, esta determinó, que los servidores incurrieron en la infracción disciplinaria tipificada en el artículo 108 numeral 8 del Código Orgánico de la Función Judicial, es decir, “no haber fundamentado debidamente sus sentencias o haber vulnerado derechos y garantías de los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución de la República”; sin embargo, en la apelación

interpuesta por los conjuces, el Pleno del Consejo de la Judicatura decidió resolver sobre la base del error inexcusable.

En la argumentación jurídica, el Pleno tuvo necesariamente que referirse a la regulación y fundamentos de la acción de protección constitucional, para luego aplicarlos al caso concreto, donde resultó que el accionante no había reclamado judicialmente sus derechos, sino que esperó diez años para hacerlo y los jueces decidieron ampararle por esa vía. Al definir el error inexcusable, la Resolución expresa que es “(...) la notoria ineptitud o descuido al momento de administrar justicia por parte del servidor judicial y se produce exclusivamente cuando el mismo se comete en un acto formal de la administración de justicia” (Pleno del Consejo de la Judicatura, 2012, p. 8).

En este caso, quedó claro que los jueces obraron con error inexcusable porque a todas luces la violación de los derechos del accionante no fue reclamada mediante la respectiva vía, especialmente cuando por el tiempo transcurrido entre la transgresión y su denuncia por el afectado era posible deducir que no hubo urgencia ni se empleó el recurso legal previsto en la jurisdicción contencioso administrativa, lo que en modo alguno puede atribuirse a cuestiones netamente jurisdiccionales, sino de notorio quebrantamiento de la ley. Si bien existe error inexcusable, no es competencia del ente administrativo valorar cuestiones jurisdiccionales.

El pleno del Consejo de la Judicatura olvida por otro lado lo que establece el artículo 115, del Código Orgánico de la Función Judicial en cuanto que no se puede admitir a trámite o denuncia: “[...] No se admitirá a trámite la queja o la denuncia si en ella se impugnan criterios de interpretación de normas jurídicas, valoración de pruebas y otros elementos netamente jurisdiccionales” (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, art. 115).

Por otro lado, la mencionada ley, nos dice que son facultades correctivas de los jueces:

Declarar en las sentencias y providencias respectivas, la incorrección en la tramitación o el error inexcusable de servidoras y servidores judiciales, y comunicar al Consejo de la Judicatura a fin de que dicho órgano sustancie el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones. (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, art. 131).

En la Resolución de 22 de mayo de 2012 del Pleno del Consejo de la Judicatura, dictada en el Expediente No. A-321-UCD-012-MAC, se refirió a dos jueces de la Corte Provincial de Sucumbíos y un conjuez interino. En primera instancia, el Director Provincial del Consejo de la Judicatura de Sucumbíos ratificó el estado de inocencia de los servidores sumariados, pero el denunciante interpuso recurso de apelación. En esencia, la discrepancia versaba en la revocatoria de una providencia por parte de dichos jueces cuando ésta ya estaba ejecutoriada, y el Pleno se propuso analizar si al hacerlo, se había incurrido en un error de tal magnitud que pudiera ser calificado como inexcusable.

En este caso, la Resolución analizaba el error inexcusable de la siguiente manera:

Para que un error de derecho pueda ser calificado como inexcusable, es condición necesaria que exista un precepto jurídico que, siendo legítimo y estando vigente, contenga un mandato positivo o negativo que fuese claramente identificable, preciso y unívoco, es decir, no susceptible de interpretaciones jurídicas aceptables, caso en el cual, constituirá un error inexcusable cuando el operador de justicia se separe de toda interpretación admisible, de acuerdo con las reglas de la lógica y la argumentación jurídica (Pleno del Consejo de la Judicatura, 2012, p. 5).

El Pleno del Consejo de la Judicatura declaró la responsabilidad disciplinaria de los servidores sumariados por cuanto se había agregado al proceso judicial un escrito de fecha 25 de febrero de 2011 en el cual la parte demandada había digitado erróneamente su número de radicación, lo que motivó que se incorporara a otro Juicio, pero ese agregado se hizo el 9 de mayo de 2011, misma fecha en la que se dispuso que no se había fundamentado el recurso

de apelación contra la sentencia y se declaró desierto, a pesar de lo cual los jueces revocaron esa decisión por providencia de 18 de mayo de 2011 cuando ya estaba ejecutoriada la anterior, basados en que constataron la existencia del mentado error cometido por el demandado.

Por otro lado, si bien se dictó la providencia de 9 de mayo de 2011 disponiendo la devolución del proceso “al órgano inferior para la ejecución de la sentencia”, ese propio día se presentó el escrito de fecha 25 de febrero de 2011 donde originalmente se había fundamentado “el recurso de apelación por la parte demandada” pero que fue unido a un proceso distinto por error de digitación de aquélla; claro que en dicho escrito no se solicitaba la revocatoria de la providencia de 9 de mayo de 2011, pero el acto de presentación fue tácitamente interpretado como tal por los jueces, quienes aplicaron el artículo 140 del Código Orgánico de la Función Judicial en el sentido de suplir una omisión sobre ese punto de derecho y constataron que el otro escrito había sido presentado en tiempo pero, por error, en otro proceso, por lo cual le dieron curso.

La actuación no fue descabellada y subyació en ella la intención de tutelar el derecho al recurso de la parte demandada, que cometió la informalidad descrita y se trató de no sacrificar la justicia por ese hecho; por eso, si bien la actuación fue irregular y atípica, no tenía la entidad suficiente para considerarla como error inexcusable al haberse fundamentado su pertinencia incluso en otras normas jurídicas que podían aplicarse con criterio general al caso concreto, de modo que el órgano disciplinario se inmiscuyó en cuestiones netamente jurisdiccionales que, incluso, pudieron ser resueltas por el tribunal superior vía recurso.

3.3. El error inexcusable vs. el derecho la seguridad jurídica

No es difícil darse cuenta de que la propia indefinición de error inexcusable que padece el art. 109 numeral 7 del Código de la Función Judicial se opone a la seguridad jurídica, en tanto derecho de protección constitucional, pues éste exige que las normas sean “claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”, (Constitución 2008, art. 82). En cuanto

a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional del Ecuador ha señalado lo siguiente en su Sentencia No. 016-13-SEP-CC dictada en el Caso No. 1000-12-EP, de 16 de mayo de 2013:

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

Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos (2013, p. 10).

No existe en este caso una adecuada interpretación de la Asamblea Nacional a tales efectos, en vista del vacío normativo. Lamentablemente tampoco la Corte Nacional de Justicia ni la Corte Constitucional han hecho ningún pronunciamiento de alcance del precepto, y ello conduce a que el Pleno del Consejo de la Judicatura haga sus propias apreciaciones y no tenga una línea directriz clara sobre el asunto. De apenas dos resoluciones analizadas en el presente trabajo se constatan conceptos distintos del error inexcusable, uno que consiste en la notoria ineptitud o indolencia a la hora de administrar justicia, sin necesidad de otros elementos configurativos, y otro que se da una vez el ejecutor de justicia se distancia de toda interpretación admisible de un precepto claro y unívoco, siguiendo las reglas de la lógica y la argumentación jurídica; sin embargo, a veces termina por inmiscuirse en valoraciones jurisdiccionales propias y no toma en consideración en ningún caso el gravamen causado. Lo anterior se agrava por el hecho de que no todos los miembros del Consejo de la Judicatura son juristas, lo que deja en manos de personas inexpertas en esos temas la determinación de lo que deben considerar como error inexcusable (Pásara, 2014).

Por solo citar un ejemplo en el Derecho Comparado, la Ley Orgánica del Poder Judicial en España limita en buena medida la exigencia de responsabilidad contra los administradores

de justicia si se trata de invocar el error judicial, por lo que se tiene que implementar una decisión del Tribunal Supremo que declare la existencia del error y que además lo califique de patente y manifiesto. Al respecto, la sentencia de 19 de abril de 2002 de la Sección Segunda de la Sala Tercera del máximo órgano de justicia de ese país, citada por Trigo y López (2011), señaló textualmente:

(...) Error judicial no es equivalente a desacierto del Órgano jurisdiccional. Cuando los Tribunales – que están servidos por seres humanos – se equivocan, como puede suceder en cualquier otra función o actividad, ya sea en la apreciación de los hechos o en la aplicación del derecho, el remedio para corregirlo se encuentra en los recursos procesales y cuando éstos se agotan, si persiste la equivocación (sea real o supuesta, porque también tendrán que reconocer las partes interesadas en un proceso judicial que pueden equivocarse), la seguridad jurídica, que es un principio estabilizador y pacificador de la vida social, impone el aquietamiento y la aceptación de la situación establecida (...). Cuando la equivocación es palmaria, evidente, inexplicable racionalmente y conducente a resultado absurdos y además ya no quepa solución a través de los recursos, se califique de error judicial (...) al menos se indemnicen los perjuicios sufridos por quien padeció la indiscutible y patente equivocación (Trigo y López, 2011, pp. 171-172).

La seguridad jurídica es entonces el contrapunto de la declaración del error judicial, mucho más si éste se considera inexcusable. Sobre esta base, el error debe advertirse y reclamarse por las vías jurisdiccionales primero y, si no cabe solución por ese medio y es notorio que conduce a un absurdo, sin explicación racional alguna, entonces debe declararse con tal carácter de modo que se repare el daño causado a quien lo ha sufrido injustamente.

No obstante, como ya se ha expuesto, a la práctica disciplinaria del Consejo de la Judicatura le es indiferente que el error judicial calificado de inexcusable se reclame por vía de un recurso, sino que basta con su quebrantamiento de las normas jurídicas que, contrario a aquél, sí son claras, precisas y unívocas, y es ostensible que por la configuración legal que se le da a la potestad disciplinaria de dicho órgano y el principio de responsabilidad que la sustenta

(Código Orgánico de la Función Judicial, art. 15 –ya citado–), este requisito no será incorporado al entramado técnico-legal del error inexcusable.

A pesar de ello, resulta inseguro jurídicamente que el error inexcusable carezca de otros elementos bien delimitados, como el hecho de que se constate un gravamen cierto y del que pueda deducirse una respuesta resarcitoria adecuada. También debería quedar claramente expuesto en la ley que cabe declararlo solo si se ha quebrantado groseramente una norma rígida del ordenamiento jurídico y siempre que ello cause un retardo injustificado en la tramitación del asunto, suponga denegación de justicia o inexplicable infracción de la legislación.

3.4. El error inexcusable vs. la independencia judicial

La indefinición de error inexcusable que padece el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial hace que en su aplicación pueda ser vulnerable el principio de independencia judicial interna que se analizó ampliamente en el Capítulo 2. En su aplicación existen dos extremos de difícil conciliación: por un lado, la independencia de la administración de justicia en ejercicio de sus facultades propiamente jurisdiccionales y por el otro, la necesidad de garantizar una justicia de calidad en la que el error inexcusable no tenga cabida.

En principio, podría decirse que Testaut (2009) dejó claro que la potestad disciplinaria tenía como límite intrínseco el respeto a la exclusividad de la función jurisdiccional porque esta última era prerrogativa única de los jueces y tribunales. Esa idea es coherente con nuestro sistema jurídico, pues el artículo 178 enumera los órganos jurisdiccionales y destaca claramente que el Consejo de la Judicatura no es de los encargados de administrar justicia, sino cumple tareas de “gobierno, vigilancia, administración y disciplina de la Función Judicial” (Constitución, 2008).

Es importante notar, sin embargo, que el juez no es absoluto en su actuación, pues el principio de responsabilidad consagrado en el artículo 15 del Código Orgánico de la Función Judicial y especialmente la obligatoriedad de ajustarse a las normas jurídicas dictadas que

deriva del artículo 226 de la Constitución, le impide apartarse de estas para pronunciar un fallo contrario a Derecho. Como bien apuntó Marroquín (2001), el juez no puede

(...) contradecir la ley ni la jurisprudencia obligatoria, al momento de seleccionar, interpretar o integrar una norma. Así, por ejemplo, si en un caso concreto, el método de interpretación es reglado, el juez no puede apartarse de él; tampoco lo puede hacer, si existe una jurisprudencia obligatoria que interprete la norma (Marroquín, 2001, p. 9).

Pero habría que convenir también en cuanto a que la posibilidad de errar es consustancial a cualquier obra humana, como lo es la impartición de justicia, y que el sistema de recursos establecidos en las leyes busca, ante todo, la subsanación de esos mismos errores; por tanto, solo cuando se comete un error judicial en contradicción notoria y grave con el ordenamiento jurídico, se podrá hablar de error inexcusable y se justificará entonces la responsabilidad disciplinaria del juzgador en dicha causal. Solo de aplicarse estrictamente así, podrá aducirse que no se quebranta el principio de independencia judicial.

Ahora bien, Ortuño (2016) y Muñoz (2015) coincidieron en cuanto a que el Consejo de la Judicatura no debía ser quien determinara la existencia de un error inexcusable, sino el órgano jurisdiccional mediante la revisión del fallo, porque de lo contrario se estaría vulnerando la independencia interna y la potestad de supervisión de los órganos superiores sobre los inferiores. Sin embargo, aceptar ello contravendría la esencia misma del procedimiento disciplinario tal como se concibió en el Código Orgánico de la Función Judicial; el problema sigue radicando en la amplitud de criterios con que se maneja el Consejo de la Judicatura respecto del error inexcusable, que termina eventualmente implicándolo en valoraciones jurisdiccionales que le están vedadas por mandato del artículo 115 del mentado Código y que, a la postre, sí contravienen el principio de independencia judicial interna.

Otros estudios nacionales han sustentado la tesis de que el origen político de los miembros del Consejo de la Judicatura, a partir de su propio procedimiento de designación, busca reforzar el criterio del partido dominante y, sobre todo, del discurso del Poder Ejecutivo. Se citaron así los casos de destituciones de una jueza por discrepar públicamente de la decisión de la querrela planteada por el anterior presidente Rafael Correa contra el diario El Universo, y de otros dos jueces de la Corte Nacional de Justicia que no se afiliaron al criterio gubernamental en un asunto tributario, con lo cual se produjo en última instancia un efecto amedrentador que socavó la independencia tanto interna como externa de la Función Judicial, en clara violación del artículo 168 numeral 1 de la Constitución (Pásara, 2014). En tales casos, según el autor, se violó la independencia judicial bajo pretexto de errores inexcusables cometidos, cuando en realidad se utilizó la figura para deshacerse de los jueces irreverentes a los designios del Poder Ejecutivo.

De ahí se desprende que la calificación del error inexcusable no atiende a la injusticia de la decisión en sí, sino a cómo el juez llegó a ella, por lo que necesariamente su determinación responde al análisis de criterios jurisdiccionales, sobre lo que no está demás insistir que en virtud del ya citado artículo 115 del Código Orgánico de la Función Judicial le están prohibidos al Consejo de la Judicatura en ejercicio de la potestad disciplinaria, lo que sería una razón más para restringir la virtualidad de esa causal como falta gravísima que genera la destitución del juez.

La idea expuesta en el párrafo precedente condujo a García (2013) a alertar sobre la necesidad de que la aplicación del error inexcusable como causal de destitución del juez fuese excepcional, limitada, porque como la simple equivocación de un juez no basta para configurar la responsabilidad patrimonial del Estado y puede deberse incluso a obra de las partes o de los terceros intervinientes en un proceso determinado, por esa misma razón no debería ser motivo para destituirle, a menos de que se tenga en cuenta también la posibilidad de que no se genere un daño o que, de haberlo, éste sea subsanable en otras instancias.

3.5. Conclusiones del Capítulo

La potestad disciplinaria se basa en la necesidad de control del Estado sobre ciertas actividades que representan un interés básico para la sociedad, como sucede con la administración de justicia, siendo este el fundamento esencial por el cual se confiere al Consejo de la Judicatura su ejercicio dentro de la Función Judicial. Además, la potestad disciplinaria supone la sujeción del funcionario público a un régimen de disciplina concreto porque debe salvaguardarse el prestigio y la dignidad de la Administración a la vez que la correcta actuación de sus funcionarios, quienes en este caso se subordinan intrínsecamente al principio de *lex artis* inherente a la profesión jurídica.

Sobre las bases anteriores se hace indispensable controlar que la actividad jurisdiccional se desarrolle de manera independiente y efectiva, por lo que se precisan de claros límites que posibiliten, por un lado, corregir y sancionar las conductas de los servidores judiciales contrarias a Derecho o a la ética profesional, y por el otro evitar que en ese control se extralimiten las facultades disciplinarias, es decir, se interfiera en la actividad propiamente jurisdiccional, porque en virtud del principio de independencia judicial ello le está prohibido al Consejo de la Judicatura.

Dentro de las faltas disciplinarias gravísimas, susceptibles de destitución de los jueces y demás servidores judiciales, se encuentra el hecho de “intervenir en las causas donde debe actuar como fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable” (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, art. 109). Esta última causal no se encuentra descrita adecuadamente en el Código Orgánico de la Función Judicial ni existe una interpretación general con carácter obligatorio que fije sus caracteres básicos. No obstante, conciliando los distintos preceptos normativos que se relacionan con ella, se convendría en que sus elementos definitorios en cuanto a los jueces deben ser: una decisión absurda, el gravamen causado a una parte, la inadecuada observancia o la ausencia de aplicación de una norma jurídica rígida y que finalmente todo ello configure retardo injustificado en la tramitación, negativa de justicia o transgresión de la ley en su más puro y llano sentido.

Si bien sería deseable que el error se advierta y se reclame ante todo por las vías jurisdiccionales previstas en las leyes y, solo si no cabe solución por ese medio, se declare administrativamente su existencia, en aplicación del derecho constitucional a la seguridad jurídica, a la práctica disciplinaria del Consejo de la Judicatura y las normas que le rigen, les resulta indiferente que el error judicial calificado de inexcusable se reclame por vía de un recurso o que produzca un perjuicio cierto a alguna de las partes, sino que basta con su existencia para calificarlo e imponer por ello la destitución del juez.

Finalmente, una de las problemáticas fundamentales que se enfrenta en la consecución de la figura del error inexcusable radica en la amplitud de criterios con que se maneja el Consejo de la Judicatura respecto a éste, para lo cual se acude eventualmente a valoraciones jurisdiccionales que son legalmente inadmisibles y que contravienen el principio de independencia judicial interna, de modo que su aplicación como causal de destitución del juez debe ser excepcional y limitada a los casos de mayor gravedad en los que no se pueda privilegiar el principio de inamovilidad de los jueces y para evitar una arbitrariedad irreparable.

CONCLUSIONES

La existencia del Consejo de la Judicatura no es nada reciente en Ecuador, pero es por mandato de la Constitución de 2008 y durante el gobierno del exmandatario Rafael Correa que esta toma gran fuerza y relevancia como “el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial” (Constitución, 2008, art. 178).

La Constitución ecuatoriana del 2008, guarda en su esencia una amplia cantidad de derechos y principios que propenden a garantizar la protección de los derechos fundamentales de sus ciudadanos, realizándose por medio de los órganos ya establecidos o por nuevos según sea necesario, que ejecutan las políticas públicas del Estado.

Es justamente en pro de un sistema de justicia de mayor calidad que la existencia del Consejo de la Judicatura se justifica, al velar por el interés público de una justicia más transparente y eficiente, pero no por estos hechos se podrá justificar la aplicación del error inexcusable como causal de destitución de una manera irrestricta, porque como se vio la figura carece de definición y límites en su aplicación dentro de la normativa del Código Orgánico de la Función Judicial, dando como resultado la intromisión del ente administrativo en la valoración de criterios netamente jurisdiccionales para la destitución del servidor judicial, para lo cual hay remedios obvios que se encuentran como en los recursos de apelación, casación, teniendo por otro lado la posibilidad de recurrir a la vía Constitucional un vez agotados los recursos ya mencionados.

La potestad disciplinaria a jueces es necesaria pero no se puede dejar figuras como el error inexcusable a la amplia interpretación de un órgano administrativo que ha sido siempre objeto de críticas por su relación cercana con el ex gobierno de Rafael Correa.

En el boletín de prensa Nro. 85, emitido el 4 de junio de 2018, por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de Transición, declaró la “cesación de funciones de los

cinco vocales del Consejo de la Judicatura: Gustavo Jalkh, Ana Peralta, Rosa Jiménez, Néstor Arbito y Alejandro Subía” (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de Transición, 2018), por considerar entre varias cuestiones lo siguiente:

La elección del Consejo de la Judicatura del 2013 estuvo viciada ya que la conformación de esta por la autoridad designada tuvo estrecha cercanía con el Ejecutivo de aquel entonces. No se observó el debido procedimiento, no se verificó participación ciudadana y motivación en la resolución que los designó (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de Transición, 2018).

Se determinó que el Consejo de la Judicatura se abrogó funciones, violando así el principio de legalidad, pues ni la ley ni la Constitución le otorgan competencia para determinar existencia de “error inexcusable”, no garantizando así la seguridad jurídica (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de Transición, 2018).

La no determinación del “error inexcusable” dentro de la normativa, genera una clara inseguridad jurídica y una intromisión en la actividad jurisdiccional, situación que requiere de una atención urgente con la finalidad de garantizar estabilidad y credibilidad institucional.

RECOMENDACIONES

Ante el actual problema existente que provoca la aplicación de la figura del “error inexcusable” como causal de destitución, planteo las siguientes alternativas:

- La eliminación de la figura en su totalidad dentro Código Orgánico de la Función Judicial.
- Establecer una definición y alcance del “error inexcusable” en el Código Orgánico de la Función Judicial, evitando incluir la posibilidad de que el ente administrativo pueda realizar valoraciones jurisdiccionales.
- Admitir el “error inexcusable” como causal de destitución, por vía administrativa previo informe sustanciado de los entes jurisdiccionales superiores, ya sea Corte Provincial o Corte Nacional de justicia, informe que luego será remitido y puesto en conocimiento al Consejo de la Judicatura, para que prosiga con el respectivo trámite, tal como sucede en el Código Orgánico de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ante la verificación de violaciones procesales.

Art. 22.- En caso de violación al trámite de garantías constitucionales o incumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio, la jueza o juez deberá sancionar a la persona o institución que incumple, de conformidad con las siguientes reglas:

2. En caso de que el incumplimiento sea de parte de servidoras o servidores judiciales o de acciones u omisiones durante el trámite, se considerará como falta gravísima y se comunicará del particular al Consejo de la Judicatura para que proceda de conformidad con el Código Orgánico de la Función (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2016, art. 22).

BIBLIOGRAFÍA

- Acedo, Á. (2010). *Teoría general de las obligaciones*. Madrid: Dykinson.
- Acosta, H., Machado, J., Ramírez, M., Picó, J., Biaggi, J. A., Toscano, J. A., & Alarcón, E. (2010). *Constitucionalización del proceso civil* (2a ed.). Santo Domingo: Escuela Nacional de la Judicatura.
- Aguiló, J. (1997). Independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica. *Isonomía*(6), 71-79.
- Alarcón, E. F. (2002). *La Constitución como fuente primigenia de la independencia e imparcialidad del juez*. Santo Domingo: Escuela Nacional de la Judicatura.
- Aparicio, C. (2009). *Introducción al Derecho del siglo XXI*. México: (s.e.).
- Asamblea Constituyente. (10 de febrero de 2008). Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial*(180).
- Asamblea Constituyente. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial*(449).
- Asamblea Nacional Constituyente. (11 de agosto de 1998). Constitución Política de la República del Ecuador. *Registro Oficial*(1).
- Ávila, R. (2011). *El neoconstitucionalismo transformador. El Estado y el Derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Abya Yala; Universidad Andina Simón Bolívar - Sede Ecuador & Fundación Rosa Luxemburg.
- Ávila, R. (2011). *El neoconstitucionalismo transformador. El Estado y el Derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Abya Yala, Universidad Andina Simón Bolívar & Fundación Rosa Luxemburg.
- Avishai, M., & Raz, J. (1990). National self-determination. *The Journal of Philosophy*, 87(9), 439-461.
- Aydillo, M. (2016). *Las tres gloriosas: La revolución liberal burguesa de 1830 en Francia*. Universidad de La Rioja, Facultad de Letras y de la Educación. Universidad de La Rioja, Servicio de Publicaciones.
- Bartole, S. (2008). *Il potere giudiziario*. Bologna: Il Mulino.

- Bordalí, A. (2013). La independencia de los jueces en la aplicación de la ley dentro de la organización judicial chilena. *Revista Chilena de Derecho*, 40(2), 609-634.
- Burgos, J. G. (2010). Estado de Derecho: del modelo formal al sustancial. *Revista Diálogos de Saberes*, 231-244.
- Bustamante, J. (2015). *Independencia judicial, espíritu corporativo y respeto a las normas jurídicas*. Obtenido de Comunicación Judicial:
http://www.jusrionegro.gov.ar/inicio/comunicacionjudicial/index.php?option=com_content&view=article&id=800:independencia-judicial-espiritu-corporativo-y-respeto-a-las-normas-juridicas&catid=94:notas-de-opinion&Itemid=142
- Caicedo, D. A. (2009). El bloque de constitucionalidad en el Ecuador. Derechos humanos más allá de la Constitución. *Revista de Derecho*(12), 5-29.
- Cancio, R. C. (2011). *La heterogeneidad doctrinal en el Tribunal Supremo. Jurisdicción material universal como alternativa constitucionalmente viable*. Alicante: Club Universitario.
- Carrasco, M. (2013). Referéndum versus consulta. *Revista de Estudios Políticos*(160), 13-41.
- Castilla, K. A. (2016). La independencia judicial en el llamado control de convencionalidad interamericano. *Estudios constitucionales*, 14(2), 53-100.
- Cervantes, M., Emanuelli, M. S., Gómez, O., & Sandoval, A. (2014). *¿Hay justicia para los derechos económicos, sociales y culturales?* México: Suprema Corte de Justicia de la Nación & Universidad Autónoma de México.
- Chaires, J. (2004). La independencia del Poder Judicial. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXXVII(110), 523-545.
- Chocrón, A. M. (2015). La exclusividad y la unidad jurisdiccionales como principios constitucionales en el ordenamiento jurídico español. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*(113), 12-36.
- CIDH. (2013). *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas*. Washington: CIDH.
- Comisión de la Verdad. (2010). *Informe de la Comisión de la Verdad. Ecuador 2010*. (A. Ávila, & F. Terán, Edits.) Quito: Ediecuatorial.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2011). *Estado de Derecho y Principio de Legalidad*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Comité de Derechos Humanos de la ONU. (2007). *Observación General No. 32 (CCPR/C/GC/32)*. Obtenido de <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsrdB0H115979OVGGB%2bWPAXhRj0XNTTvKgFHbxAcZSvX1Pm4Pb yt3LF2duuUH3Ajd%2fmxkulVu5jsenIKJixUXDrYVoLrDIBfi12Zp7jfRplT1>

Congreso Nacional. (9 de agosto de 1979). Ley de Seguridad Nacional. *Registro Oficial*(892).

Congreso Nacional. (13 de febrero de 1997). Cuarta Codificación a la Constitución Política. *Registro Oficial*(2).

Consejo de la Judicatura. (2009). *El Consejo de la Judicatura al país*. Obtenido de Consejo de la Judicatura: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/informacion/importante/MANIFIESTO%20DEL%20C.J.%20AL%20PAIS.doc>

Consejo de la Judicatura. (2013). *Consejo de la Judicatura de Transición presentó rendición de cuentas*. Obtenido de <http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/saladeprensa/noticias/item/1197-consejo-de-la-judicatura-de-transici%C3%B3n-present%C3%B3-rendici%C3%B3n-de-cuentas.html>

Consejo de la Judicatura. (2013). *Plan Estratégico de la Función Judicial 2013-2019*. Quito: Consejo de la Judicatura.

Consejo de la Judicatura. (2016). *El sistema de justicia de Ecuador se sustenta en la meritocracia y autodepuración*. Obtenido de <http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/saladeprensa/noticias/item/6230-el-sistema-de-justicia-de-ecuador-se-sustenta-en-la-meritocracia-y-autodepuraci%C3%B3n.html>

Consejo de la Judicatura. (2017). *Autoridades del Consejo de la Judicatura*. Obtenido de Consejo de la Judicatura: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/consejo-de-la-judicatura/autoridades.html>

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2013). *Proceso de selección del Consejo de la Judicatura*. Obtenido de CPCCS:

<http://www.cpcs.gob.ec/es/designacion-de-autoridades/miembros-del-consejo-de-la-judicatura/>

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de Transición. (4 de junio de 2018). *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Obtenido de <http://www.cpcs.gob.ec/es/el-cpcs-t-cesa-en-funciones-a-vocales-del-consejo-de-la-judicatura/?print=pdf>

Consejo Nacional Electoral. (13 de julio de 2011). Resultados del referéndum y consulta popular 2011. *Registro Oficial, Suplemento*(490).

Cornejo, J. S. (2015). *Análisis del principio de independencia*. Obtenido de Revista Judicial [derechoecuador.com](http://www.derechoecuador.com): <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoconstitucional/2015/09/01/analisis-del-principio-de-independencia>

Corral, F. (28 de julio de 2011). *Historia de sobresaltos*. Obtenido de El Comercio. Opinión: <http://www.elcomercio.com/opinion/historia-sobresaltos.html>

Covarrubias, I. (2015). El interés público como convergencia entre la libertad de expresión, el acceso a la información y el derecho a la vida privada. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*(44), 267-306.

de Blas, A. (2013). La nación y el nacionalismo. En A. de Blas, & M. J. Rubio, *Teoría del Estado I. El Estado y sus instituciones* (págs. 210-233). Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. (2000). Recuperado el 25 de octubre de 2016, de http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf

Delgado, J. (2010). *El Consejo General del Poder Judicial en 25 preguntas*. Obtenido de <http://www.colegiodeabogadosdelaspalmas.com/2010/archivos/95/V2009%20EI%20CGPJ%20en%2025%20preguntas.pdf>

Díaz, E. (2010). *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. (s.l.): Taurus.

Díez-Picazo, L. M. (1992). Notas de derecho comparado sobre la independencia judicial. *Revista Española de Derecho Constitucional*(34), 19-39.

- Fernández, J. (2015). La potestad sancionadora. En J. Rodríguez, L. Rodríguez, & M. d. Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo iberoamericano* (págs. 256-271). Granada: Comares, S.L.
- Fernández, J. (31 de marzo de 2017). *Fiscal Ortega afirma que sentencias del TSJ vulneran el hilo constitucional*. Obtenido de Versión Final.com.ve:
<http://versionfinal.com.ve/politica-dinero/fiscal-ortega-diaz-presenta-informe-de-gestion-del-ministerio-publico-en-2016/>
- Ferrajoli, L. (2011). *Las fuentes de legitimidad de la jurisdicción*. Obtenido de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM:
http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Las_fuentes_de_legitimidad_de_la_jurisdiccion.pdf
- Ferrajoli, L. (2011). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta.
- Fioravanti, M. (2014). *Constitucionalismo: experiencias históricas y tendencias actuales*. Madrid: Trotta, S.A.
- Francés, B. y. (2010). *Universidad de Grana*. Obtenido de Universidad de Grana:
<http://www.ugr.es/~pfg/001Tema1.pdf>
- García, R. (2013). *El error inexcusable en el ordenamiento jurídico nacional e internacional*. Obtenido de Revista Judicial derechoecuador.com:
<http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/procedimientopenal/2013/01/16/el-error-inexcusable-en-el-ordenamiento-juridico-nacional-e-internacional>
- Garrido, F. J. (2009). *El estatus de jueces y magistrados*. Granada: Universidad de Granada.
- Gómez, C. A. (2011). *Dogmática del Derecho Disciplinario* (5a ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- González, E. (2015). El Estado y su proceso histórico. En E. González, Á. Torres, P. J. Barrera, E. L. López, G. M. Borges de Freitas, & F. Guerrero, *Reflexiones sobre los derechos constitucionales en perspectiva latinoamericana* (págs. 15-36). Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- González, J. M., & Quesada, F. (1992). *Teorías de la democracia*. Barcelona: Anthropos.

- González, P. (2013). *Independencia del juez y control de su actividad* (3a ed.). Valencia: tirant lo blanch.
- Hernández, V., & Buendía, F. (julio-agosto de 2011). Ecuador: avances y desafíos de Alianza País. *Nueva Sociedad*(234), 129-142.
- Horvitz, M. I. (2007). Independencia de los jueces y estructura judicial. En J. Couso, & F. Atria (Edits.), *La judicatura como organización* (págs. 125-142). Santiago de Chile: Expansiva - IEJ.
- Human Rights Watch. (29 de enero de 2014). *Ecuador debe asegurar la independencia judicial*. Obtenido de Human Rights Watch:
<https://www.hrw.org/es/news/2014/01/29/ecuador-debe-asegurar-la-independencia-judicial>
- Iglesias, M. (2011). *Estructura orgánica y derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978* (2a ed.). Salamanca: Universidad de Salamanca.
- IV Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. (2001). *Estatuto del Juez Iberoamericano*. Obtenido de
<http://www.riajej.com/informes/estatuto-del-juez-iberoamericano.pdf>
- Ivars, J., & Manzana, R. S. (2008). *Responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos. Comentarios, doctrina y jurisprudencia. Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público*. Valencia: tirant lo blanch.
- Jadán, D. (2013). *Los modelos de integración del Consejo de la Judicatura y su relación con la independencia del Poder Judicial*. Tesis de Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional, Universidad Andina Simón Bolívar - Sede Ecuador, Área de Ecuador, Cuenca.
- Jalkh, G. (2014). *OFICIO-PRC-AS-2014-351, de 31 de enero de 2014*. Obtenido de Consejo de la Judicatura:
<http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/jueces/Respuesta%20del%20Consejo%20de%20la%20Judicatura%20a%20Human%20Rights%20Watch.pdf>
- Jalvo, B. M. (2006). *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos* (3a ed.). Valladolid: Lex Nova.
- Jiménez, C. (2007). Prólogo. En J. F. Lozano, *La noción de debida diligencia en Derecho internacional público* (págs. 15-17). Barcelona: Atelier & Universitat d'Alacant.

- Kuri, J. N. (2008). *La responsabilidad penal del juzgador*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (21 de septiembre de 2016 (2009)). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Distrito Metropolitano de Quito, Pichincha, Ecuador.
- López, M. E. (2008). *Los escritos políticos de Inmanuel Kant*. Obtenido de <http://www.uca.edu.sv/facultad/chn/c1170/mlopez2.html>
- Lousada, J. F., & Ron, R. P. (2015). *La independencia judicial*. Madrid: Dykinson, S.L.
- Maldonado, M. d. (2014). Experiencias del Estado constitucional de derechos y justicia. En R. Canosa, & J. Rodríguez-Arana, *Jurisdicción de la libertad en Europa e Iberoamérica* (págs. 97-110). Madrid: Reus.
- Malem, J. (2008). *El error judicial y la formación de los jueces*. Valencia: Gedisa Editorial.
- Marroquín, J. M. (2001). *El error judicial inexcusable como causa de responsabilidad administrativa*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Mestre, J. F. (1991). *La configuración de la potestad sancionadora de la Administración Pública*. Madrid: Civitas.
- Molinares, V. (2014). *Guerra irregular y constitucionalismo en Colombia. Protección judicial a la democracia y las libertades*. Barranquilla: Universidad del Norte.
- Moreno, E. P. (enero-marzo de 2010). El Derecho Disciplinario. Una visión general de su aplicación en México. *Revista de Derecho Disciplinario*(1), 2-15.
- Muñoz, P. E. (2015). *Error inexcusable: ¿injerencia en la independencia de la Función Judicial?* Trabajo de titulación, Universidad de las Américas, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Quito.
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948*. Recuperado el 22 de octubre de 2016, de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ABCAnnexessp.pdf>
- Naciones Unidas. (2005). *Informe presentado por Leandro Despouy, Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (E/CN.4/2005/60/Add.3)*. Ginebra: Consejo Económico y Social / Comisión de Derechos Humanos.

- Navarro, R. A. (2006). El ejercicio profesional y la responsabilidad penal, civil, administrativa y ético-disciplinaria derivada de su ejercicio. *Gestión*, 14(1), 11-54.
- Nieto, A. (2002). Problemas capitales del Derecho Disciplinario. *Revista de la Administración Pública Española*(63), 42-51.
- OEA. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. Obtenido de OEA: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- OEA. (16 de mayo de 2017). *Mensaje del Secretario General de la OEA sobre Venezuela (C-042/17)*. Obtenido de OEA: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-042/17
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2007). *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Oliva, F. (2010). Responsabilidad civil de los jueces y magistrados por ignorancia inexcusable. *InDret*(4), 2-57.
- ONU. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Obtenido de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Ortuño, F. X. (2016). *Los pronunciamientos del Consejo de la Judicatura sobre error inexcusable, ¿vulneran la independencia judicial?* Proyecto de investigación previo a la obtención del Título de Abogado, Universidad Central del Ecuador, Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales, Quito.
- Palomar, A. (2016). *Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos* (11a ed.). Madrid: Dykinson.
- Pásara, L. (2014). *Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*. Quito: Fundación para el Debido Proceso; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad & Instituto de Defensa Legal.
- Pazmiño, P. (2 de diciembre de 2013). *Garantías Jurisdiccionales*. Recuperado el 16 de marzo de 2017, de Revista Judicial derechoecuador.com: <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/funcionjudicial/2013/12/02/garantias-jurisdiccionales>

- Pérez, C. (2012). *Anécdotas y curiosidades jurídicas*. Obtenido de <http://archivodeinalbis.blogspot.com/2012/07/que-es-la-lex-artis.html>
- Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización. (9 de marzo de 2009). Código Orgánico de la Función Judicial. *Registro Oficial, Suplemento*(544).
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (2012). *Resolución de 14 de marzo de 2012*. Obtenido de Consejo de la Judicatura: <http://app.funcionjudicial.gob.ec/ucd/Resoluciones/2012-0142P.pdf>
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (2012). *Resolución de 22 de mayo de 2012*. Obtenido de Consejo de la Judicatura: <http://www.juiciocrudo.com/documentos/Expediente-del-Consejo-de-la-Judicatura-contrajueces-Juan-Nuniez-Luis-Legnia-y-Nicolas-Zambrano-%2822-may-2012%29.pdf>
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (2015). *Resolución No. 029-2015*. Obtenido de Consejo de la Judicatura: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/029-2015.pdf>
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (25 de junio de 2015). *Resolución No. 186-2015*. Obtenido de Consejo de la Judicatura: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/186-2015.pdf>
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (2016). *Resolución No. 086-2016*. Obtenido de Consejo de la Judicatura: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/086-2016.pdf>
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (2017). *Resolución No. 060-2017*. Obtenido de Consejo de la Judicatura: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2017/060-2017.pdf>
- Presidente de la República. (11 de septiembre de 1974). Decreto Supremo No. 891. *Registro Oficial*(636).
- Prieto, A. D. (2012). *Reflexiones acerca de la justicia, el Poder Judicial y el Consejo General del Poder Judicial*. Obtenido de E-GOV: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/reflexiones-acerca-de-la-justicia-el-poder-judicial-y-el-consejo-general-del-poder-judicial>
- Raz, J., Summer, R., Díaz, E., Vázquez, R., Valadés, D., & Ferrajoli, L. G. (2012). *Estado de Derecho. Conceptos, fundamentos y democratización en América Latina* (3a ed.). México: Siglo XXI editores.

- Ron, R. P., & Lousada, J. F. (2015). La responsabilidad disciplinaria de jueces y magistrados. *AFDUC*(19), 351-372.
- Ruiz, W. (2012). *Responsabilidad del Estado y sus regímenes* (2da ed.). Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Sánchez, A. (2012). *El cuarto elemento de la democracia: responsabilidad en el servicio público*. California: Universidad Autónoma de Baja California.
- Sánchez, I. (2010). *Más democracia, menos liberalismo*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Sartori, G. (2012). *¿Qué es la democracia?* (2da ed.). México: Penguin Random House.
- Seminario Reina Valera. (2015). *Las garantías jurisdiccionales*. Recuperado el 16 de marzo de 2017, de <http://www.seminarioabierto.com/derechos15.htm>
- Sentencia C-181-02, Expediente D-3676 (Corte Constitucional de Colombia 12 de marzo de 2002).
- Sentencia de 2 de julio de 2004, Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2 de julio de 2004).
- Sentencia de 23 de agosto de 2013, Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de agosto de 2013).
- Sentencia de 30 de junio de 2009, Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela (Corte Interamericana de Derechos Humanos 30 de junio de 2009).
- Sentencia de 5 de agosto de 2008, Caso Apitz Barbera ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela (Corte Interamericana de Derechos Humanos 5 de agosto de 2008).
- Sentencia No. 016-13-SEP-CC, Caso No. 1000-12-EP (Corte Constitucional del Ecuador 16 de mayo de 2013).
- Sentencia No. 0364-16-SEP-CC, Caso No. 1470-14-EP (Corte Constitucional del Ecuador 15 de noviembre de 2016).
- Sentencia No. 076-15-SEP-CC, Caso No. 0853-12-EP (Corte Constitucional del Ecuador 18 de marzo de 2015).

- Socías, J. M. (2002). Error material, error de hecho y error de derecho. Concepto y mecanismos de corrección. *Revista de Administración Pública*(157), 157-211.
- Solano, M. A. (2009). *El estado constitucional: ensayo*. San José: Universidad Tecnológica de El Salvador.
- Testaut, E. (2009). *La responsabilidad disciplinaria de los jueces y magistrados*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Toro, E. (2014). *El servicio público y su relación con la responsabilidad del Estado*. Obtenido de Defensa y Justicia. Revista Institucional de la Defensoría Pública del Ecuador: <http://www.defensayjusticia.gob.ec/dyj/?p=1776>
- Touraine, A. (1995). *¿Qué es la democracia?* Montevideo: FCE.
- Trigo, F. A., & López, M. (2011). *Tratado de la responsabilidad civil: el derecho de daños en la actualidad, teoría y práctica* (10a ed., Vol. 3). Barcelona: La Ley.
- Vacca, V. (2013). *El rol del juez en el nuevo modelo constitucional ecuatoriano*. Recuperado el 16 de marzo de 2017, de Función Judicial: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/concursojuecesnotarios/materialdeapoyo/DERECHO%20CONSTITUCIONAL%20Dr.%20Victor%20Vacca.pdf>
- Valadés, D. (2001). *Los Consejos de la Judicatura: Desarrollo institucional y cambio cultural*. México: IJ.
- Valencia, J. G. (2007). Los principios y valores del Estado Social de Derecho como marco jurídico político para la resolución de los conflictos. *Gestión Ambiental*, 10(1), 105-112.
- Villagómez, R. (2015). *El error judicial inexcusable en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia*. Tesis de Maestría en Derecho Penal, Universidad Andina Simón Bolívar - Sede Ecuador, Área de Derecho, Quito.
- Watch, H. R. (20 de abril de 2018). *Human Rights Watch*. Obtenido de Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/es/news/2018/04/20/ecuador-injerencia-politica-en-el-poder-judicial>
- Zagrebelsky, G. (2003). *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia* (5a ed.). Madrid: Trotta.
- Zapata, R. (2001). *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*. Barcelona: Anthropos.

Zaragoza, J. C. (2004). La independencia del Poder Judicial. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*(110), 523-545.