

# La necesidad de la declaración jurisdiccional previa al procedimiento disciplinario en los casos de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable: La nueva regla jurisprudencial de la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia 3-19-CN/20

Por: Byron Villagómez Moncayo,  
Rubén Calle Idrovo, y Valeria Garrido Salas

## Introducción:

La Corte Constitucional del Ecuador (en adelante, la CCE o la Corte) emitió el 29 de julio de 2020 la sentencia 3-19-CN/20, por medio de la cual resolvió una consulta de norma referente a la constitucionalidad del Art. 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante, COFJ). El asunto materia de la resolución tuvo que ver con la validez constitucional de la atribución disciplinaria del Consejo de la Judicatura para sancionar a un/a juez/a, fiscal o defensor/a público/a por presunto dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable en sus actuaciones judiciales. En tal virtud, la CCE declaró su constitucionalidad condicionada, dependiente de la existencia de una declaración jurisdiccional previa debidamente motivada.

En este sentido, la Corte declaró la inconstitucionalidad de la actuación de oficio del Consejo de la Judicatura<sup>1</sup>, exclusivamente para la aplicación de la disposición antes mencionada. La CCE también determinó que esta declaración de inconstitucionalidad tenga efectos retroactivos únicamente en casos de presentación de una garantía constitucional o una acción contencioso-administrativa, por parte de un/a juez/a, fiscal o defensor/a público/a destituido/a por la aplicación del Art. 109.7, anterior a la publicación y ejecutoria de la sentencia.

Mediante esta decisión, la Corte destacó a la independencia judicial como un concepto fundamental en un Estado Constitucional<sup>2</sup>, al considerarla una garantía básica del debido proceso, de la cual dependen

<sup>1</sup> COFJ, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009: Art. 113: "Ejercicio de la acción. - La acción disciplinaria se ejercerá de oficio, o por queja o denuncia".

<sup>2</sup> CCE, Sentencia No. 3-19-CN/20, 29 de julio de 2020, párr. 23.

otros derechos y principios<sup>3</sup> previstos en la Carta Fundamental. Al respecto, la CCE se había pronunciado previamente aseverando que **“el buen funcionamiento del sistema judicial requiere no solo del esfuerzo moral de quienes trabajan en él, sino de hacer efectiva la independencia ya conquistada”**<sup>4</sup> (énfasis añadido), puntualizando la importancia del principio de independencia de la Función Judicial, consagrado en el Art. 168 de la Constitución.

Así también, en fallos previos la CCE ha señalado que **“la independencia del juez (...) hace alusión a que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones, insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma Función Judicial”**<sup>5</sup> (énfasis añadido). En el reciente fallo de la Corte, además de ratificar el valor fundamental de la independencia judicial, también se resalta que **“la responsabilidad es la contrapartida del principio de independencia”**<sup>6</sup>; de manera que se hace énfasis en que, si bien las juezas y jueces gozan de libertad y garantías

proporcionadas por la Constitución y la ley, se exige que estos actúen con responsabilidad, coherencia y debida diligencia.

El presente artículo se centra específicamente en la declaración jurisdiccional como requisito previo a la iniciación del procedimiento disciplinario por parte del Consejo de la Judicatura, en los casos de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable por parte de un/a juez/a, fiscal o defensor/a público/a. Para el efecto, en primer lugar llevará a cabo un resumen de los aspectos fundamentales de la referida sentencia. A continuación, se efectuará una sucinta revisión de la literatura sobre la materia, así como a la jurisprudencia internacional y comparada pertinente. Finalmente, se formularán las principales conclusiones del presente análisis.

### **La regla jurisprudencial de declaración jurisdiccional previa:**

En la sentencia 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, la Corte resolvió en un proceso de consulta de norma la constitucionalidad del Art. 109.7 del COFJ. En el desarrollo de la sentencia, la CCE establece que, necesariamente,

<sup>3</sup> *Ibid.*, parr.26.

<sup>4</sup> CCE, Sentencia No. 005-12-SEP-CC, 05 de enero de 2012: 10.

<sup>5</sup> CCE, Sentencia No. 059-16-SEP-CC, 02 de marzo de 2016: 9.

<sup>6</sup> *Ibid.*, párr. 30.

en todo procedimiento disciplinario debe existir la declaración jurisdiccional previa que habilite el inicio de un sumario administrativo en contra de un/a juez/a, fiscal o defensor/a público/a, en los casos de actuaciones judiciales en las que presuntamente se haya incurrido en dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable<sup>7</sup>.

En este sentido, la Corte identifica dos etapas diferenciadas y secuenciales en el procedimiento disciplinario que pueda llegar a instaurarse ante el Consejo de la Judicatura, a saber: a) la primera, que comprende la declaración jurisdiccional previa; y, b) la posterior, concerniente al procedimiento administrativo sancionador, que debe respetar todas las garantías del debido proceso y que no necesariamente pueden derivar en una destitución.

Para arribar a tal razonamiento, la Corte toma en consideración tanto a la independencia judicial (en su ámbito institucional e individual o funcional), como a la responsabilidad de las servidoras y servidores judiciales, en su categoría de principios constitucionales complementarios y en cuya concreción el Consejo

de la Judicatura tiene un papel fundamental. En cuanto a la independencia judicial institucional, la CCE reconoce dos ámbitos en los siguientes términos:

Esta independencia puede ser interna, esto es, aquella que los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial tienen entre sí y en relación con otros órganos de la misma Función. Dicha independencia se complementa indefectiblemente con la independencia judicial externa, que hace referencia a la que tienen estos órganos de la Función Judicial respecto a otras funciones del Estado y, en general, respecto a injerencias provenientes de fuera de la Función Judicial<sup>8</sup>.

De la responsabilidad de las servidoras y servidores judiciales en particular, la Corte la considera como la contrapartida del principio de independencia judicial, habida cuenta que conforme a lo establecido en el inciso final del Art. 172 de la Constitución, la responsabilidad se erige en el límite infranqueable a toda libertad de accionar en el marco de la juridicidad y de la debida diligencia, a la que están sujetos jueces/as, fiscales y defensores/as públicos/as<sup>9</sup>.

Por lo que se refiere a las formas de inicio del sumario administrativo ante el Consejo de la Judicatura, el primer caso se presenta cuando en la interposición de un recurso la jueza,

<sup>7</sup> En las reformas al COFJ publicadas en el Suplemento del R.O. 490, de 13 de julio de 2011, se hace extensible para las juezas y jueces la figura del error inexcusable, iniciado de oficio por el Consejo de la Judicatura, que en principio solamente se aplicaba para fiscales y defensores/as públicos/as.

<sup>8</sup> CCE. *Sentencia 3-19-CN/20*, 29 de julio de 2020: párr. 24.

<sup>9</sup> *Ibid.*: párr. 29.

juez o tribunal superior considera que existió dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable<sup>10</sup>. En este punto, la Corte ratifica que solamente una jueza, juez o tribunal, mediante declaración jurisdiccional previa, puede habilitar el inicio de un sumario disciplinario administrativo por tales causales. En consecuencia, en este punto la CCE considera constitucional la vía de inicio.

Empero, en lo concerniente a la segunda vía, esto es a aquella por la cual el Consejo de la Judicatura puede iniciar de oficio un procedimiento disciplinario, la Corte ha esgrimido reparos por cuanto considera que existiría un prejuizamiento, uniéndose en la misma autoridad el inicio así como la decisión final. Además, la CCE señala que se atentaría en contra del principio de independencia judicial interna, *“al permitir una indebida injerencia en las causas de un órgano de gestión y administrativo sobre actuaciones jurisdiccionales”*<sup>11</sup>.

En este sentido, cabe aludir al voto salvado del juez Enrique Herrería Bonnet, que centra su análisis principalmente en el accionar de oficio de la Judicatura. A criterio del juez Herrería Bonnet, las funciones constitucionales del Consejo de la

Judicatura, como es la de dirigir los trámites de sanción a las servidoras y servidores de la Función Judicial, así como la de velar por la transparencia y eficiencia de la función judicial, dan el suficiente soporte constitucional para que tal accionar de oficio, en casos de la aplicación del régimen disciplinario por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, no sean inconstitucionales.

Asimismo, es pertinente mencionar el criterio vertido en el voto salvado de la jueza Teresa Nuques Martínez, que a más de coincidir en que la actuación de oficio del Consejo de la Judicatura no es inconstitucional ni implica *per se* una injerencia indebida en las actuaciones de un/a juez/a, fiscal o defensor/a público/a; agrega que la declaración jurisdiccional previa no debe ser de carácter general, y que se han de considerar ciertos aspectos necesarios. En este sentido, la jueza Nuques Martínez se inclina por exigir únicamente la declaración jurisdiccional previa para el caso de error inexcusable, mas no para la manifiesta negligencia o el dolo.

Para el caso concreto del error inexcusable, la Corte ha establecido en su voto de mayoría, en la parte resolutive, que la autoridad

<sup>10</sup> Es importante indicar que el Art. 131.3 del COFJ, a diferencia de la sentencia de la Corte (párr. 87.1 y 88), únicamente hace expresa referencia en esta vía a la incorrección en la tramitación y al error inexcusable.

<sup>11</sup> CCE, Sentencia 3-19-CN/20, óp. cit.: párr. 91.

judicial que realice la declaración jurisdiccional previa (la cual determina principalmente si la acción u omisión judicial constituye error judicial), debe verificar los siguientes parámetros mínimos:

(i) Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable sea de aquellos errores judiciales sobre los cuales no se puede ofrecer motivo o argumentación válida para disculparlo.

(ii) Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable no se trate de una controversia derivada de diferencias legítimas, e incluso polémicas, en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas.

(iii) Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable cause un daño efectivo y de gravedad al justiciable, a terceros o a la administración de justicia. No es indispensable que el acto cause ejecutoria y sea inimpugnabile<sup>12</sup>.

En la sentencia 3-19-CN/20, en su parte resolutive, la Corte determina los requisitos que debe tener la resolución administrativa sancionatoria del Consejo de la Judicatura, a saber:

(i) Referencia de la declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable.

(ii) El análisis de la idoneidad de los jueces para el ejercicio de su cargo.

(iii) Razones sobre la gravedad de la falta disciplinaria

(iv) Un análisis autónomo y suficientemente motivado respecto a los alegatos de defensa de los jueces sumariados.

(v) Si fuere el caso, la sanción proporcional a la infracción<sup>13</sup>.

Es necesario mencionar que mediante acción de dirimencia de competencias constitucionales, existió un intento por parte de la Corte Nacional de Justicia para evitar que sus juezas y jueces puedan ser sancionados administrativamente por parte del Consejo de la Judicatura; ante lo cual, la Corte Constitucional para el periodo de transición, en la sentencia 002-11-SDC-CC de 15 de diciembre de 2011, ratificó la facultad constitucional del Consejo de la Judicatura para juzgar y sancionar las infracciones disciplinarias cometidas por juezas y jueces en todas las instancias, sin ninguna clase de distinción.

En resumen, la tesis principal del fallo es que la declaración jurisdiccional previa al inicio de un procedimiento disciplinario por parte del Consejo de la Judicatura, constituye un requisito *sine qua non*, específicamente en los casos de presunto dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable en las actuaciones judiciales de un/a juez/a, fiscal o defensor/a público/a. Esta regla jurisprudencial se enmarca en el debate doctrinario sobre la relevancia e interrelación de los principios de independencia judicial y responsabilidad en la actuación

<sup>12</sup> *Ibid.*: párr. 113.6.

<sup>13</sup> *Ibid.*: párr. 113.4.

jurisdiccional. En este sentido, se constituye en un hito que resuelve una cuestión largamente discutida en el país.

### **La independencia judicial frente a las atribuciones disciplinarias de los órganos administrativos de la Función Judicial:**

La independencia judicial constituye un principio fundamental en el ejercicio de la actividad jurisdiccional. En este sentido, como explica Aldunate Lizana:

Este es precisamente el fundamento funcional de la independencia judicial: asegurar la vigencia de una norma general y abstracta. Allí donde el juzgador puede quedar sujeto a una instrucción, o a una situación especial que le mueva a adoptar una forma de proceder ad hoc en un caso, la norma, como mandato general y abstracto de conducta, pierde su entidad reguladora<sup>14</sup>.

De acuerdo con los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura* de la Organización de Naciones Unidas, la independencia judicial se refiere a que las personas que ejercer atribuciones jurisdiccionales, *“resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y*

*sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo”*<sup>15</sup>.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la CRE determina que, *“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”*<sup>16</sup>. Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece en su Art. 8 como garantía judicial, que toda persona *“tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial...”*<sup>17</sup>. En igual sentido, el COFJ prescribe expresamente lo siguiente:

Las juezas y jueces solo están sometidos en el ejercicio de la potestad jurisdiccional a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley. Al ejercerla, son independientes incluso frente a los demás órganos de la Función Judicial. Ninguna Función, órgano o autoridad del Estado podrá interferir en el ejercicio de los deberes y atribuciones de la Función Judicial. Toda violación a este principio

<sup>14</sup> Eduardo Aldunate Lizana, “La independencia judicial. Aproximación teórica. Consagración constitucional y crítica”. *Revista de la Universidad Católica de Valparaíso*, XV (1995): 12.

<sup>15</sup> Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

<sup>16</sup> CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008: Art. 167.1.

<sup>17</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, Registro Oficial 801, 6 de agosto de 1984.

conllevará responsabilidad administrativa, civil y/o penal, de acuerdo con la ley<sup>18</sup>.

Sin embargo, la enunciación doctrinaria de este principio no ha sido unívoca, ya que algunos autores distinguen entre imparcialidad e independencia, independencia interna y externa, insularidad y neutralidad, formal y material, sustantiva y estructural, como función o como garantía, en dimensiones negativas o positivas, entre otras<sup>19</sup>. Por este motivo, resulta esclarecedora la conceptualización formulada por Sebastián Linares<sup>20</sup>, quien primeramente sostiene que en esencia la palabra independencia implica una ausencia de vínculo entre un sujeto (A) y un objeto (B). En este sentido, el citado autor aclara que el sujeto sería primordialmente el juez individual; mientras que el objeto correspondería a actores tales como el gobierno, la legislatura, los medios de comunicación, grupos de poder económico, oenegés, otros jueces, partes del juicio, público general, u otros organismos del sistema de justicia.

En lo concerniente a la ausencia de vínculo, Linares argumenta que esto

se encuentra íntimamente ligado con la noción de poder, entendido como la capacidad de lograr que el sujeto se conduzca de tal modo que satisfaga las preferencias del actor incidente<sup>21</sup>. Sin embargo, el autor en referencia añade que no todo ejercicio de poder concebido como injerencia se puede considerar ilícita. Concretamente, como lo explica Linares con precisión:

Para que un juez sea independiente, es necesario que esos otros agentes de la relación analizados como 'objetos'... no ejerzan 'ciertos tipos de poder' sobre el juez. Esos tipos podemos englobarlos dentro de la noción de 'poder ilegal'. Por ilegalidad de las injerencias o del poder podemos entender el hecho de que una decisión judicial sea tomada en razón de sobornos, amenazas, coacción, manipulación ideológica o lealtades políticas. Esta añadidura (la ilegalidad) al poder es de suma importancia, porque no toda injerencia es ilícita: existen canales legales a través de los cuales las partes u otros sujetos pueden hacer valer sus preferencias. Por ejemplo, las partes podrán influir en un juez aportando pruebas y argumentos legales o intentando convencer al mismo de que determinada interpretación es la correcta; lo que no es lícito hacer es coaccionar, amenazar o sobornarle para que tome tal o cual decisión. Es decir, los actores que integran el elemento B no pueden ejercer ningún tipo de 'poder' que no sea el que la ley permita o acepte como legítimo<sup>22</sup>.

Por consiguiente, no toda injerencia o intervención en la actividad jurisdiccional de una jueza

<sup>18</sup> COFJ, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009: Art. 8.

<sup>19</sup> Sebastián Linares, "La independencia judicial: conceptualización y medición". *Política y Gobierno*, XI (1) (2004): 73-74.

<sup>20</sup> Cfr. *Ibid.*: 73-77.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibid.*: 80-81.

o juez se puede considerar violatoria de la independencia judicial. Esto quiere decir que el ejercicio de esos poderes a los que se alude no se considerará atentatorio cuando se corresponda con lo dispuesto en la Constitución y la ley, y sea legítimo. Esta perspectiva también es recogida por Chaires Zaragoza, quien tras explicar que la independencia judicial se originó en el constitucionalismo liberal en una dimensión estructural, añade que posteriormente incorporó la dimensión individual del juzgador, sosteniendo específicamente lo siguiente:

[L]a doctrina contemporánea ha venido a identificar la independencia del Poder Judicial en su aspecto orgánico y funcional. Es decir, hoy en día la independencia judicial no se considera como un concepto absoluto sino relativo; todos los tribunales son en alguna forma independientes y en otra subordinados, de manera que no se pueden concebir completamente aislados<sup>23</sup>.

Hechas estas aclaraciones, corresponde aludir más específicamente a la denominada independencia interna o funcional, teniendo en cuenta el punto medular resuelto en la sentencia en comento. Al respecto, cabe señalar que según lo evidenciado por Santiago Basabe,

se trata de una cuestión que no ha recibido la atención necesaria en el ámbito latinoamericano, a pesar de las significativas dificultades que ha tenido su óptima plasmación en la región<sup>24</sup>. Esta noción de la independencia judicial se relaciona con “*la importancia de que los jueces no sufran injerencias de parte de actores internos al poder judicial*”<sup>25</sup>. En tal virtud, resulta relevante lo manifestado por Santiago Andrade Ubidia, en el sentido de que:

El tema de la independencia debe ubicarse en su justo punto: no es autarquía de los órganos, al punto de que pretendan funcionar como mundos aparte, olvidándose de la necesaria planificación coordinada con la nacional, de la utilización racional de los recursos, de la capacitación homogénea, de un sistema unitario de ingreso, promoción, control disciplinario y exclusión de sus servidores, etc. No pueden existir dentro de la Función Judicial órganos en que la discrecionalidad y el manejo omnímodo de una sola persona sean la regla general. No puede existir el personalismo porque ello es antidemocrático y violatorio de la Carta Fundamental. Pero, al mismo tiempo, en el ejercicio funcional los órganos y sus integrantes no han de hallarse sometidos sino a la Constitución, los tratados internacionales sobre derechos humanos y la ley. La verdadera autonomía se da en el plano funcional, en cuanto ejercer las actividades que les son propias por el mandato constitucional<sup>26</sup>.

Evidentemente, la independencia judicial externa e interna se

<sup>23</sup> Jorge Chaires Zaragoza, “La independencia del poder judicial”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* XXXVII (10) (2004): 529.

<sup>24</sup> Cfr. Santiago Basabe-Serrano, “Algunos determinantes de la independencia judicial interna: un estudio comparado de las cortes de Chile, Perú y Ecuador”. *Ecuador Debate*, 96 (2015).

<sup>25</sup> Diego Jadán, “Independencia judicial y poder político en Ecuador”. *Serie Magíster*, 245. Universidad Andina Simón Bolívar (2019): 8.

<sup>26</sup> Santiago Andrade Ubidia, “La Función Judicial en la vigente Constitución de la República”, *La Nueva Constitución del Ecuador. Estado, Derechos e Instituciones*, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editoria Nacional, Quito (2009): 248-249.

encuentran interrelacionadas, puesto que no se puede entender la plena autonomía de la actuación jurisdiccional sin la garantía brindada por ambas dimensiones. De allí que la independencia interna se encuentre instrumentalizada en la práctica a través de una serie de mecanismos:

Las garantías subjetivas configuran un conjunto de mecanismos encaminados a que la actuación del juez sea, en lo más posible, apegada a derecho; estas garantías van desde el sometimiento exclusivo del juez a la ley, hasta las de acceso a la carrera judicial, nombramientos, inamovibilidades, garantías económicas... se presenta como premisa inexcusable del Estado democrático de derecho, el establecer sistemas judiciales en los que se garantice el principio de independencia, a cuyo servicio se estructuran los de legalidad, inamovilidad y remuneración, actuando como contrapartida de dicha independencia el principio de la responsabilidad de los jueces, y como elementos para su correcta determinación la transparencia de las actuaciones judiciales y un adecuado sistema de información a los ciudadanos<sup>27</sup>.

Ahondando en el análisis, cabe indicar que el sistema judicial ecuatoriano, en lo que respecta a la designación y carrera de quienes ejercen funciones jurisdiccionales, se corresponde con el modelo continental-europeo. Bajo esta premisa, se puede constatar que la independencia judicial cobra particular relevancia en los sistemas con ascendencia continental europea

o de *civil law* frente al *common law*, ya que como describe el autor Chaires Zaragoza:

Evidentemente es en el sistema civil, en el que el estatus de juez es el de un funcionario del Estado, donde se plantea básicamente el problema de la independencia subjetiva del Poder Judicial, ya que la subordinación y jerarquización del juez dentro de la estructura interna del Estado puede, y de hecho así lo hace, representar una disminución de su poder<sup>28</sup>.

Asimismo, como explica claramente Diez-Picazo, hay un contraste entre el modelo de independencia judicial anglosajón del continental-europeo, esencialmente porque:

Aparecieron, de este modo, el *juez-funcionario* y *la carrera judicial*, que son aún hoy los rasgos definitorios de la judicatura europeo-continental: el Juez no es un profesional experimentado y prestigioso del Derecho que, como culminación de su carrera, es llamado al ejercicio de la jurisdicción, sino un licenciado en Derecho — normalmente sin experiencia previa y cuya personalidad global resulta desconocida— que aspira a ascender dentro de un cuerpo de funcionarios y que, por tanto, es sensible a cuanto pueda suponer un obstáculo para la consecución de este objetivo<sup>29</sup>.

De esto se desprende otro de los importantes principios de la actividad jurisdiccional y que también fue analizado por la CCE en su reciente fallo: el de responsabilidad. Como indica el mismo Diez-Picazo, “*el juez*

<sup>27</sup> Jorge Chaires Zaragoza, *óp. cit.*: 536 y 538.

<sup>28</sup> 537.

<sup>29</sup> Luis María Diez-Picazo, “Notas del derecho comparado sobre la independencia judicial”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 12 (34) (1992): 29.

européo-continental es, a diferencia del Juez anglosajón, jurídicamente responsable por los actos realizados en el ejercicio de su función”<sup>30</sup>. En este sentido, el autor en referencia plantea justamente la disquisición respecto al sujeto o entidad a cargo de determinar la responsabilidad de la jueza o juez, identificando en el Derecho comparado dos tipos de respuesta: la imposición de responsabilidad mediante resolución judicial, o a través de órganos *ad hoc* como los Consejos de la Magistratura y similares<sup>31</sup>. Con estas premisas, Díez-Picazo alude al asunto medular de la discusión: el control disciplinario de la actividad jurisdiccional por parte de órganos administrativos:

La independencia interna es sentida, más bien, como una necesidad con respecto a aquellas actuaciones del órgano de gobierno de la judicatura que entran dentro de su esfera de atribuciones: inspecciones, informes, evaluación del comportamiento profesional, etc. Todo ello puede influir, indirecta pero poderosamente, en el modo de ejercicio de la función jurisdiccional por parte de cada Juez. Baste pensar, verbigracia, en la espinosa cuestión de si cabe la responsabilidad disciplinaria por actos jurisdiccionales *stricto sensu*. En el fondo, el interrogante es un pseudoproblema, no sólo porque a menudo es imposible distinguir lo jurisdiccional de lo organizativo y de gestión, sino sobre todo porque los instrumentos de inspección y evaluación permiten un control subrepticio del ejercicio de la función jurisdiccional. Así, pues, tampoco por esta vía se escapa a la contradicción última

de la independencia en una judicatura de tipo funcional<sup>32</sup>.

De esto se deduce que ha existido desde hace mucho tiempo un dilema entre la ineludible responsabilidad jurídica de las personas que administran justicia en un modelo de judicatura funcional, y la inderogable obligación de respetar y garantizar la independencia judicial en su dimensión interna. Como se examinó anteriormente, la solución brindada por la CCE en los casos de presunto dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable implica exigir una declaración jurisdiccional previa, lo que podría conceptualizarse como un modelo híbrido o mixto: una primera e indispensable determinación judicial, seguida de la actuación administrativa en materia disciplinaria del órgano constitucionalmente erigido para el efecto.

En el contexto ecuatoriano, cabe señalar que la discusión sobre la tensión entre las facultades disciplinarias del Consejo de la Judicatura y la independencia judicial ha sido recogida en diversos estudios y análisis, especialmente en lo que atañe al denominado error inexcusable. Así por ejemplo, Albán Delgado ha encontrado evidencia

<sup>30</sup> *Ibíd.*: 32.

<sup>31</sup> *Ibíd.*: 33.

<sup>32</sup> *Ibíd.*: 35.

de que la mayoría de académicos y profesionales del Derecho se encuentra en desacuerdo con la sanción disciplinaria basada en el error inexcusable<sup>33</sup>. Otros autores también han cuestionado la legitimidad y aceptabilidad de esta medida frente a la relevancia del error inexcusable, incluso planteando la necesidad de que la acción administrativa disciplinaria se encuentre precedida por la declaración jurisdiccional previa, como lo ha establecido la Corte en su reciente sentencia<sup>34</sup>.

En la jurisprudencia internacional y comparada, estos aspectos han sido también ampliamente abordados. Es así como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) ha manifestado que *“uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución”*<sup>35</sup>. El citado tribunal interamericano también ha

recalcado que los estándares sobre independencia judicial determinan, *“la destitución obedezca a conductas bastante graves, mientras que otras sanciones pueden contemplarse ante eventos como negligencia o impericia”*<sup>36</sup>. En lo concerniente a la independencia interna, la Corte IDH ha señalado claramente lo siguiente:

[S]i bien es cierto que la independencia y la imparcialidad están relacionadas, también es cierto que tienen un contenido jurídico propio. Así, esta Corte ha dicho que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces. Dicho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación<sup>37</sup>.

A estos criterios jurisprudenciales de la Corte IDH se suman los también citados por la CCE en la sentencia 3-19-CN/20, concretamente que, *“En el ámbito disciplinario es imprescindible*

<sup>33</sup> Mayra Patricia Albán Delgado, “El error inexcusable en la independencia de la Función Judicial del Ecuador”. *Universidad Central del Ecuador*, (2016).

<sup>34</sup> Ver: Marlier Teresa Ramírez Meneses y María Belén Thigpen Tafur, “El control del error judicial inexcusable frente a la independencia judicial”, *Universidad Católica de Santiago de Guayaquil*, (2017); Jonathan Alexander Rosero Córdova, “La figura del error judicial inexcusable, independencia judicial interna y debido proceso”. *Universidad Central del Ecuador* (2018); Dolores Mabel Yamunaque Parra, “El error inexcusable y la independencia judicial interna”, *Universidad Andina Simón Bolívar* (2016);

<sup>35</sup> Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, Sentencia de 31 de enero de 2001. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 71, párr. 73.

<sup>36</sup> Corte IDH. *Caso Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador*. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 266, párr. 148.

<sup>37</sup> Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros Vs. Venezuela*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 182, párr. 55.

la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que las observaciones tienen la suficiente entidad para justificar que un juez no permanezca en el cargo”<sup>38</sup>. En la jurisprudencia comparada también es posible encontrar algunos criterios relevantes. Así por ejemplo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica emitió en el año 1995 un precedente significativo, en el que analizó precisamente la injerencia de las facultades disciplinarias en las funciones propias del juez. En este sentido, dicho órgano jurisdiccional sostuvo lo siguiente:

[L]a actividad fiscalizadora del Tribunal (disciplinario) no puede interferir sobre la función jurisdiccional, porque estas sanciones -las disciplinarias- no tienen el efecto de anular o alterar las resoluciones jurisdiccionales, o de influir directamente sobre el asunto en cuestión... en relación con el régimen disciplinario, lo que debe valorar del juez es, por una parte, todo lo que produce el servicio público eficiente... y por otra parte, debe valorar la eficiencia del juez como funcionario público, de manera que el contenido de sus sentencias lo que demuestra es su capacidad profesional e idoneidad en el puesto que desempeña, es decir, si conoce y aplica correctamente el derecho... Ello implica que, a un juez, únicamente puede imponérsele una sanción de este tipo -disciplinaria- cuando mediante un procedimiento de investigación, en el que se garanticen sus derechos derivados del debido proceso, se compruebe el incumplimiento de las funciones que le son propias en razón del cargo

que desempeña, pero no por criterios vertidos en los fallos y decisiones de carácter jurisdiccional, los cuáles sólo serán susceptibles de la revisión por el superior, cuando medien los recursos de ley, excepto que de ellos se derive la convicción clara de su incumplimiento para desempeñar el cargo para el que fue nombrado... puede entrar a valorar la actividad genérica del juez mediante el estudio de sus pronunciamientos, pero únicamente para determinar su idoneidad en el puesto que desempeña; no podrá incidir directamente en un caso concreto, señalando los errores de interpretación en que estima incurrió el juez al aplicar el derecho, por cuanto ésta es una función eminentemente jurisdiccional, y dicha instancia es de carácter administrativo. Por ello, la Inspección Judicial necesita de una pluralidad de casos, no pudiendo valorar la capacidad o competencia de un juez por un sólo pronunciamiento -salvo que se trate de un error manifiestamente absurdo y de gran gravedad-, porque ello sería facultarlo para evaluar el contenido jurídico de los fallos jurisdiccionales, lo que bajo ningún punto de vista es posible<sup>39</sup>.

De este criterio jurisprudencial del alto tribunal costarricense se destaca la distinción entre las cuestiones sujetas a control disciplinario, de aquellas de índole eminentemente jurisdiccional. En tal sentido, la valoración disciplinaria de un juez estaría vinculada a su ejercicio como funcionario público y no a lo que específicamente resuelva en un caso concreto. De acuerdo a estos discernimientos, únicamente procedería una sanción drástica en los casos de errores manifiestamente absurdos y de gran gravedad.

<sup>38</sup> Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Sentencia de 1 de julio de 2011. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 227, párr. 120.

<sup>39</sup> Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sentencia No. 01265, 7 de marzo de 1995.

En este mismo sentido, resulta particularmente relevante la línea jurisprudencial sentada por la Corte Constitucional de Colombia, que también se ha referido al control disciplinario a quienes ejercen potestades jurisdiccionales. Es así que dicha Corte ha señalado lo siguiente:

[C]laro es que los operadores jurídicos se encuentran sometidos a la referida potestad disciplinaria. Sin embargo, esa *relación especial de sujeción* surgida por la atribución de la función pública, no tiene la virtualidad de extenderse al contenido de las decisiones y providencias que profieran en ejercicio de sus atribuciones, dentro de la probidad, transparencia, objetividad, imparcialidad, autonomía e independencia que... caracterizan la labor judicial... Sobre este particular, la Corte Constitucional ha sostenido en su jurisprudencia, de manera reiterada y unívoca, que las providencias judiciales y su contenido se sustraen, por regla general, a la función disciplinaria... De esta suerte, el derecho disciplinario no puede cuestionar el proceso decisorio de un funcionario judicial en cuanto que su motivación y contenido sea exclusivamente el resultado de la interpretación y aplicación razonable de la ley a un caso concreto (...) Ahora bien, en desarrollo de ese mismo paradigma conceptual, *contrario sensu*, la Corte Constitucional igualmente ha expresado que, de manera excepcional, cuando se profieren decisiones judiciales por completo incompatibles con los principios de la interpretación razonable, suscitándose con ello una grave afectación a los principios de la administración de justicia, es posible que la potestad disciplinaria pueda ocuparse de su contenido por infringir la Constitución y las leyes, incluso si se trata de una exlimitación en el ejercicio de la función pública asignada al operador jurídico (...) Ha sido pues, sobre la base de las consideraciones traídas a colación que esta Corte ha afianzado una dogmática con alcance general que se

mantiene inmutable en la jurisprudencia y que tiene que ver con el hecho de que, en materia de autonomía e independencia judicial, los jueces no son susceptibles de control disciplinario por las opciones hermenéuticas que asuman en el marco de su ámbito funcional, regla que aunque no es absoluta, sí propugna por un máximo de protección a la autonomía y un mínimo de injerencia disciplinaria en materia interpretativa. Esto último, implica que la falta disciplinaria solo puede originarse por incumplimiento de deberes legales o constitucionales incompatibles con los principios de la administración de justicia<sup>40</sup>.

Como se puede apreciar, la Corte colombiana también ratifica que la actividad jurisdiccional en estricto sentido no puede ser sujeta de cuestionamiento disciplinario, entendida como aplicación práctica de las opciones hermenéuticas asumidas por las personas que administran justicia en el marco de su ámbito funcional. De allí que el control disciplinario deba ejercitarse de manera restringida y no discrecional. Finalmente, resulta interesante también aludir a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano, que al respecto ha señalado que:

La independencia judicial debe, pues, percibirse como la ausencia de vínculos de sujeción política (imposición de directivas por parte de los órganos políticos) o de procedencia jerárquica al interior de la organización judicial, **en lo concerniente a la actuación judicial per se, salvo el caso de los recursos impugnativos, aunque sujetos a las reglas de competencia.** El principio de independencia judicial debe entenderse desde tres perspectivas; a saber: a) Como garantía del órgano que administra justicia (independencia orgánica), por sujeción

<sup>40</sup> Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-450/18*, 19 de noviembre de 2018.

al respeto al principio de separación de poderes. b) Como garantía operativa para la actuación del juez (independencia funcional), por conexión con los principios de reserva y exclusividad de la jurisdicción. c) Como capacidad subjetiva, con sujeción a la propia voluntad de ejercer y defender dicha independencia<sup>41</sup> (énfasis añadido).

El Tribunal peruano es igualmente consciente de la relevancia del principio de responsabilidad, y con notable prolijidad plantea la discusión en los siguientes términos:

La correlación en el binomio independencia y responsabilidad debe ser tratada con ecuanimidad, e impone la búsqueda de límites que determinen su exigencia de modo efectivo y sobre aspectos relacionados exclusivamente con el ejercicio de la función judicial y fiscal, sin ir más allá... Si la independencia es la garantía política para predicar la imparcialidad de la justicia en cualquier sistema, la responsabilidad es su contrapartida por excelencia. Responsabilidad implica una serie de compromisos en la labor de la magistratura, compromisos que van desde la lealtad a la Constitución y sus valores, hasta la imprescindible solvencia moral con la que debe actuar en el ejercicio de las funciones. Es la responsabilidad con la que actúa cada día un magistrado, lo que permite contrastar públicamente su independencia<sup>42</sup>.

En suma, se puede constatar que la jurisprudencia internacional y comparada destaca el valor fundamental de la independencia judicial, especialmente en su dimensión interna o funcional. En tal virtud, se aquilata la necesidad de no interferir en el ejercicio de las atribuciones eminentemente jurisdiccionales de juezas y jueces, limitando el control disciplinario a casos de extrema gravedad y obviedad. De igual manera, se ha apreciado la relevancia brindada al principio de responsabilidad, el cual se encuentra estrechamente interrelacionado con el de independencia. Por tanto, resulta indispensable para los órganos disciplinarios de la Función Judicial encontrar el balance óptimo para desplegar sus atribuciones, sin lesionar la autonomía de quienes ejercen funciones jurisdiccionales. En este sentido, la CCE ha formulado una regla precisa que justamente pretende garantizar y hacer efectivo dicho equilibrio.

## Conclusiones:

En la reciente sentencia 3-19-CN/20, la CCE ha fijado una regla jurisprudencial fundamental, que establece parámetros precisos

y concretos para el ejercicio de las atribuciones disciplinarias del Consejo de la Judicatura en los casos de presunto dolo, manifiesta

<sup>41</sup> Tribunal Constitucional de Perú, Exp. No. 0023-2003-AI/TC, 9 de junio de 2004: párr. 31.

<sup>42</sup> Tribunal Constitucional de Perú, Exp. No. 3361-2004-AA/TC, 12 de agosto de 2005: 11.

negligencia o error inexcusable en las actuaciones de juezas, jueces, fiscales y defensores/as públicos/as. Específicamente, la Corte ha determinado que en tales casos se debe ineludiblemente contar con una declaración jurisdiccional previa al inicio del expediente disciplinario administrativo. Esto implica imponer limitaciones al ejercicio del control disciplinario en el ámbito de la Función Judicial, en aras de simultáneamente garantizar y lograr un equilibrio óptimo entre los principios de independencia judicial y responsabilidad funcional.

En el presente artículo se ha reflexionado sobre la relevancia de este fallo a la luz del debate doctrinario y jurisprudencial sobre la materia. En este sentido, se ha podido constatar que la dialéctica al respecto ha sido de larga data y ha suscitado disquisiciones y planteamientos de notable interés y relevancia académica. En este contexto, la decisión de la Corte se erige como un hito jurisprudencial orientado a consolidar los más altos valores constitucionales que rigen la actividad jurisdiccional, garantizando su plena autonomía libre de injerencias indebidas. Por estos motivos, se trata de una

sentencia que sin duda contribuirá enormemente al debate jurídico en torno a estos aspectos y su indiscutible preeminencia constitucional.