



Facultad de Derecho

Maestría de Investigación en Derecho, con mención en Derechos Constitucionales,  
Humanos y Ambientales

**Tema:**

Problemática constitucional del régimen disciplinario de los peritos acreditados por el  
Consejo de la Judicatura

**Tesis para la obtención del Título de Magíster de Investigación en Derecho, con  
mención en Derechos Constitucionales, Humanos y Ambientales**

**Presentada por:**

Ab. Sonia Amanda Mosquera Meza

**Tutor:**

Mg. Javier Salvador Soto

Quito, enero de 2021

## RESUMEN

El Consejo de la Judicatura ostenta la potestad disciplinaria con respecto de los peritos acreditados, debido a que éstos forman parte de los órganos auxiliares de la Función Judicial. A este respecto, se tiene que los sumarios disciplinarios iniciados en contra de peritos acreditados deben observar las normas contenidas en el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, pero ¿dicho régimen disciplinario vulnera las garantías del derecho al debido proceso consagradas el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador? Para absolver esta pregunta, en el presente trabajo investigativo se identificaron las implicaciones de cada una de las garantías básicas del debido proceso en el régimen disciplinario de los peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura, para lo cual se utilizó un tipo de investigación empírico descriptivo, empleando el método cualitativo a través del análisis documental, realizando un estudio de bibliografía y de casos reales que han sido resueltos por el Pleno del Consejo de la Judicatura. De este modo, el resultado principal extraído fue que, en principio, el régimen disciplinario previsto en el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial no vulnera las garantías básicas del derecho al debido proceso consagradas en la Constitución de la República del Ecuador, sino que es su aplicación lo que puede devenir en la vulneración de las mismas; por lo que, es imperativo que los Directores Provinciales, el Subdirector Nacional de Control Disciplinario y el Pleno del Consejo de la Judicatura, en la sustanciación y resolución de los sumarios disciplinarios iniciados en contra de peritos acreditados, observen las normas establecidas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y garanticen los derechos de los sujetos pasivos del procedimiento disciplinario (denunciante y sumariado), consagrados en la Constitución de la República del Ecuador y el bloque de constitucionalidad.

**PALABRAS CLAVE:** Perito, régimen, reglamento, infracción, sanción, derechos.

## **ABSTRACT**

The Judiciary Council has disciplinary power regarding the accredited experts, since they are part of the subsidiary organs of the Judicial Function. In this regard, it is given that the disciplinary proceedings initiated against accredited experts must obey the rules stated in the Regulations of the Integral Expert System of the Judicial Function, but, does the mentioned disciplinary regime violates the guarantees to the right to a due process enshrined in article 76 of the Constitution of the Republic of Ecuador? To address this question, in the present research work implications of each of the basic guarantees of the due process in the disciplinary regime of the experts accredited by the Judiciary Council were identified, for which a type of descriptive empirical research was used, applying the qualitative method through documentary analysis, carrying out a study of bibliography and real cases that have been resolved by the Plenary of the Judiciary Council. Thus, the main result obtained was that, in principle, the disciplinary regime provided in the Regulations of the Integral Expert System of the Judicial Function does not violate the basic guarantees of the right to a due process enshrined in the Constitution of the Republic of Ecuador, but it is its application that may become a violation of them; therefore, it is imperative that the Provincial Directors, the National Deputy Director of Disciplinary Control and the Plenary of the Judiciary Council, in the substantiation and resolution of disciplinary proceedings initiated against accredited experts, follow the rules established in the Ecuadorian legal system and guarantee the rights of the passive subjects of the disciplinary procedure (complainant and indicted), enshrined in the Constitution of the Republic of Ecuador and the constitutionality bloc.

**KEY WORDS:** Expert, regime, regulation, infraction, sanction, rights.

## **DECLARACION DE ACEPTACIÓN DE NORMAS ÉTICAS Y DERECHOS**

El presente documento se ciñe a las normas éticas y reglamentarias de la Universidad Hemisferios. Así, declaro que lo contenido en este ha sido redactado con entera sujeción al respeto de los derechos de autor, citando adecuadamente las fuentes. Por tal motivo, autorizo a la Biblioteca a que haga pública su disponibilidad para lectura dentro de la institución, a la vez que autorizo el uso comercial de mi obra a la Universidad Hemisferios, siempre y cuando se me reconozca el cuarenta por ciento (40%) de los beneficios económicos resultantes de esta explotación.

Además, me comprometo a hacer constar, por todos los medios de publicación, difusión y distribución, que mi obra fue producida en el ámbito académico de la Universidad Hemisferios.

De comprobarse que no cumplí con las estipulaciones éticas, incurriendo en caso de plagio, me someto a las determinaciones que la propia Universidad plantee.

Sonia Amanda Mosquera Meza

C.I. 171660128-9

## DEDICATORIA

A Dios, porque ha sido inmensamente generoso conmigo en esta vida.

A mi madre Sonia Meza, por ser esa luz que me guía en la oscuridad y esa calma sublime  
en la que puedo descansar.

A mi padre Carlos Mosquera, por ser mi inspiración y dotar a mis alas de valentía para  
atreverme a lograr lo imposible.

A mi hermana Lizeth Mosquera, por cuidarme y nunca dejarme sola. Porque siempre has  
sido y serás mi compañía favorita.

A mi abuelita Yolanda Hernández, porque con su dulzura me da ánimos para seguir de pie.

A mi gran amor Alejandro Quilumbaquín, por su apoyo incondicional y por brindarle tanta  
felicidad a mi corazón.

A mis abuelitos Natacha, Carlos y Luis, porque mi amor por ustedes es eterno.

A mi familia y amigos, por siempre brindarme una palabra de aliento.

## **TABLA DE CONTENIDOS**

RESUMEN.....	1
ABSTRACT .....	2
DECLARACION DE ACEPTACIÓN DE NORMAS ÉTICAS Y DERECHOS .....	3
1. OBJETIVO GENERAL .....	7
2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	7
DISEÑO METODOLÓGICO .....	8
JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.....	9
DELIMITACIÓN DEL TEMA.....	11
CAPÍTULO PRIMERO: ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN CONTRA DE PERITOS ACREDITADOS POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA .....	13
1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL: LA POTESTAD DISCIPLINARIA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA .....	16
2. PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO .....	18
2.1. Principio de legalidad .....	19
2.2. Principio de tipicidad.....	20
2.3. Principio de prohibición de analogía .....	21
2.4. Principio de gratuidad.....	21
2.5. Principio de oficialidad.....	22
2.6. Principio de informalismo .....	23
2.7. Principio de eficacia .....	24
3. INFRACCIONES Y SANCIONES PREVISTAS PARA LOS PERITOS ACREDITADOS POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA.....	24
4. INICIACIÓN, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL SUMARIO DISCIPLINARIO: PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN.....	27
4.1. Inicio del sumario disciplinario: Prescripción para el ejercicio de la acción.....	28
4.2. Sustanciación del sumario disciplinario: Prescripción de la acción.....	30
4.3. Resolución del sumario disciplinario .....	31

CAPÍTULO SEGUNDO: LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO EN LOS SUMARIOS DISCIPLINARIOS SEGUIDOS EN CONTRA DE LOS PERITOS ACREDITADOS POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA .....	35
1. CORRESPONDE A TODA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS Y LOS DERECHOS DE LAS PARTES .....	38
2. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.....	42
3. SEGURIDAD JURÍDICA Y RESERVA LEGAL PARA INFRACCIONES Y SANCIONES DISCIPLINARIAS .....	45
4. COMPETENCIA Y TRÁMITE PROPIO DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.....	55
5. DERECHO A LA PRUEBA .....	63
3.4.1. Presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.....	66
6. PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD E <i>IN DUBIO PRO DISCIPLINADO</i> .....	71
7. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD .....	74
8. DERECHO A LA DEFENSA.....	76
8.1. <i>Non bis in idem</i> .....	80
8.2. Imparcialidad.....	82
8.3. Motivación de las resoluciones.....	85
8.4. Derecho a recurrir.....	88
CAPÍTULO TERCERO: ANÁLISIS DE LOS CASOS RESUELTOS EN CONTRA DE PERITOS ACREDITADOS POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA.....	91
1. CASO SELECCIONADO DE LA PRIMERA CATEGORÍA .....	91
2. CASO SELECCIONADO DE LA SEGUNDA CATEGORÍA .....	93
3. CASO SELECCIONADO DE LA TERCERA CATEGORÍA .....	94
4. CASO SELECCIONADO DE LA CUARTA CATEGORÍA .....	95
5. CASO SELECCIONADO DE LA QUINTA CATEGORÍA .....	96
CONCLUSIONES.....	100
RECOMENDACIONES .....	102
BIBLIOGRAFÍA .....	103

# TESIS

## **Problemática constitucional del régimen disciplinario de los peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura**

**Autor:** Sonia Amanda Mosquera Meza

**Correo electrónico:** amandymm\_15@hotmail.com

### **OBJETIVOS DEL TRABAJO INVESTIGATIVO**

#### **1. Objetivo general**

Identificar las garantías del derecho al debido proceso que deben ser observadas en el régimen disciplinario de los peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura.

#### **2. Objetivos específicos**

**Primero.-** Determinar el procedimiento disciplinario contemplado en el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial.

**Segundo.-** Analizar las infracciones y sanciones disciplinarias previstas para los peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura.

**Tercero.-** Detallar las implicaciones de las garantías del derecho al debido proceso consagradas en la Constitución de la República del Ecuador en los procedimientos disciplinarios.

## **DISEÑO METODOLÓGICO**

En el libro denominado “Cómo se hace un trabajo de investigación en Ciencia Política” se identifica que la investigación cualitativa persigue comprender el fenómeno específico en toda su complejidad, sin obviar (o suponer constantes) las variables que lo condicionan; es decir, en lugar de centrar la atención en las variables, este tipo de investigación la dirige hacia los casos concretos (Chuliá & Agulló, 2012, p. 56).

Es por ello que el método que será utilizado para la elaboración del presente trabajo investigativo, será el método cualitativo especialmente con el análisis documental a través del estudio de bibliografía y de casos reales que han sido sustanciados en la Subdirección Nacional de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura y resueltos por el Pleno del Consejo de la Judicatura. Para tal efecto, se elegirán de dos a cinco casos con el modelo de selección de “sistemas más parecidos”, ya que se pretende evidenciar importantes paralelismos en los factores explicativos de la pregunta de investigación planteada (Chuliá y Agulló, 2012, p. 62).

Es así que, a fin de responder la pregunta de investigación planteada, esto es dilucidar cuáles son las garantías del debido proceso que debe observar el régimen disciplinario de los peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura, además de los casos escogidos, se utilizarán cuerpos normativos, como son la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de la Función Judicial.

## JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

La Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro de la sentencia dictada el 02 de febrero de 2001 en el caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, determinó que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar las garantías del debido proceso, lo cual es sustentado en que la aplicación del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>1</sup>, aun cuando se titula “*Garantías Judiciales*”, no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino que implica el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos (Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Serie C No.72, 2001, párr. 92).

En este sentido, la Corte IDH identifica un amplio alcance de las garantías derecho al debido proceso, ya que el individuo tiene derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tanto en materia penal como en cualquier otra materia, inclusive en la laboral y la administrativa (Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Serie C No.72, 2001, párr. 92).

Es así que, en cualquier materia, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto a los derechos humanos, por lo que es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada y que esta no invoque el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados, lo que deviene en que, por ejemplo, la administración no podría dictar actos administrativos

---

<sup>1</sup> “**Artículo 8. Garantías Judiciales** 1. 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, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada; c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior. 3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza. 4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos. 5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.” (CADH, 1969)

sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso (Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Serie C No.72, 2001, párr. 92).

En consecuencia, se reconoce como un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber, ya que las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas (Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Serie C No.72, 2001, párr. 92).

Es por ello que, la justicia, realizada a través del debido proceso legal, se debe garantizar en todo procedimiento disciplinario, por lo que los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que las garantías consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana no son aplicables en el caso de sanciones disciplinarias y no penales, por cuanto dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso (Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Serie C No.72, 2001, párr. 92).

Por tanto, este es un tema que requiere un análisis debido a que, como se explicó anteriormente, el derecho al debido proceso se constituye en un derecho humano que ostentamos todos los individuos en cualquier proceso en que se determinen derechos u obligaciones, entre los cuales se encuentran los procedimientos disciplinarios seguidos en contra de los peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura, tanto más que el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador consagra garantías del debido proceso que son aplicables a los procedimientos administrativos disciplinarios.

## **DELIMITACIÓN DEL TEMA**

El artículo 177 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) determina que la Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos. En este sentido, en el artículo 178 del cuerpo normativo previamente mencionado se identifica al Consejo de la Judicatura como el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, teniendo como órganos auxiliares al servicio notarial, los martilladores judiciales, los depositarios judiciales y los demás que determine la ley (Const., 2008).

Al respecto, en el artículo 2 del Código Orgánico de la Función Judicial (2009) se determina que su ámbito comprende la estructura de la Función Judicial, así como las atribuciones y deberes de sus órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos, establecidos en la Constitución y la ley.

Es así que, en el Título VI del mismo cuerpo normativo se hace referencia a los órganos auxiliares de la Función Judicial, entre los cuales no se contempla a los peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura. No obstante, en el literal c) del numeral 9 del artículo 264 del Código Orgánico de la Función Judicial se identifica como una de las funciones del Pleno del Consejo de la Judicatura el fijar y actualizar el monto de las tasas y establecer las tablas respectivas por informes periciales, experticias y demás instrumentos similares necesarios en la tramitación de causas, así como también organizar el sistema pericial a nivel nacional (LORCOFJ, 2013); y, sistematizar un registro de los peritos autorizados y reconocidos por el Consejo de la Judicatura como idóneos, cuidando que estos sean debidamente calificados y acrediten experiencia y profesionalización suficiente (COFJ, 2009).

En este contexto, mediante Resolución No. 040-2014 de 10 de marzo de 2014, la cual entró en vigencia a partir del 15 de abril de 2015 de conformidad con su Disposición Final Única, el Pleno del Consejo de la Judicatura expidió el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, en cuyo artículo 1 se determina como su ámbito de aplicación a la regulación del funcionamiento y administración del sistema pericial integral, en relación a la calificación, designación, obligaciones, evaluación, capacitación, régimen disciplinario y cualquier otro aspecto de los peritos que participen en los procesos judiciales, pre procesales, o de cualquier otra naturaleza que se lleven a cabo en la Función Judicial (R-CJ-040-2014, 2014).

Ahora bien, en el referido Reglamento se identifica a los peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura como auxiliares de la justicia; y, en su Capítulo IX consagra el régimen disciplinario de los peritos, el cual, de conformidad con su artículo 42, tiene como objetivo el regular las conductas motivo del procedimiento disciplinario de estos auxiliares de la justicia, así como las consecuencias originadas por las mismas (R-CJ-040-2014, 2014).

Es así que, en el artículo 43 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial se establecen las conductas por las cuales los peritos podrán ser eliminados del Registro de Peritos Calificados del Consejo de la Judicatura; y, en el artículo 44 *ibidem* se determina qué conductas serán susceptibles de una prohibición de renovación de la calificación por el plazo de dos años y cuáles de ellas implicarán una inhabilitación permanente para el desempeño de las funciones de perito (R-CJ-040-2014, 2014).

Asimismo, en los artículos 45 y 47 del mencionado Reglamento determina el procedimiento administrativo a seguirse en contra de los peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura cuando presuntamente incurran en alguna de las conductas establecidas en el artículo 43 *ibidem*, así como cuáles son los plazos de prescripción para el ejercicio de la acción disciplinaria y el plazo para la prescripción de la acción (R-CJ-040-2014, 2014).

En consecuencia, el presente trabajo investigativo tendrá como objeto realizar un análisis del procedimiento disciplinario, infracciones y sanciones previstas para los peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura como auxiliares de la Función Judicial, lo cual será contrastado con un estudio de las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución de la República del Ecuador, a fin de determinar cuáles son las garantías del derecho al debido proceso de los peritos sumariados que se encuentran siendo vulneradas en el régimen sancionatorio disciplinario contemplado en el Reglamento para el Sistema Pericial Integral de la Función Judicial.

# CAPÍTULO PRIMERO

## ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN CONTRA DE PERITOS ACREDITADOS POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA

La idea jurídica del proceso puede ser concebida – en sentido amplio – como una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de llegar a un acto estatal determinado (Gordillo, 2013, p. 453).

Es así que, en este sentido amplio, se haría referencia a la existencia de “procesos” en cualquier función estatal, por lo que podríamos hablar de: **a)** Proceso judicial; **b)** Proceso legislativo (es decir, el conjunto de actos parlamentarios que tienen por fin el dictado de una ley); y, **c)** Proceso administrativo (como el conjunto de actos de la administración que tienen por objeto la emanación de un acto administrativo<sup>2</sup>) (Gordillo, 2013, p. 453). De tal forma en que en este concepto no interesa quién dicta los actos que integran y resuelven el proceso, ya que basta que sea el sujeto activo de la función pública en cualquiera de sus especies (Ballbé, 1947, como se citó en Gordillo, 2013, p. 453).

Ahora bien, en contraposición a la postura expuesta, existe el concepto restringido del “proceso”, mediante el cual se le ha atribuido la característica fundamental de ser una secuencia de actos que tienen la finalidad de decidir una controversia entre partes (litigio) por parte de una autoridad imparcial e independiente (juez), con fuerza de verdad legal o autoridad de cosa juzgada (Gordillo, 2013, p. 454). Al respecto, aplicar el concepto de “proceso” a todo conjunto de actos dirigidos a la formación o aplicación de normas jurídicas (sean estas jurisdiccionales, administrativas o legislativas), implicaría quitarle ese carácter fundamental y tradicional de medio o técnica para la administración de justicia (Gordillo, 2013, p. 454).

Es por ello que, aun cuando la actuación de los órganos administrativos y legislativos esté sujeta a principios constitucionales básicos y comunes al proceso (teniendo también como criterio rector el de la justicia), solamente en el proceso judicial se hará la determinación definitiva y correctora del derecho y la justicia en un solo caso concreto, controlando y eventualmente prescindiendo de la actuación y las conclusiones de los órganos legislativos y administrativos (Gordillo, 2013, p. 454).

---

<sup>2</sup> Los actos administrativos son las decisiones, declaraciones o manifestaciones de voluntad o de juicio realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos directos (Gordillo, 2013).

En tal virtud, Boris Hernández identifica como las diferencias esenciales entre procedimiento y proceso a las siguientes:

1. La finalidad esencial y directa del proceso judicial es dirimir conflictos de relevancia jurídica por medio de la aplicación de la ley y la garantía de los derechos de las *partes*; la finalidad esencial del PA es la ejecución concreta del interés general.
2. En el PA, en estricto sentido, no existen partes, sino interesados; en cambio en el proceso jurisdiccional existen partes en el estricto sentido jurídico del término;
3. En el proceso jurisdiccional el órgano que resuelve es forzosamente neutral e independiente de las partes, garantizándose la imparcialidad; en el PA el órgano decisorio es, al mismo tiempo, parte interesada, encontrándose la imparcialidad relativizada.
4. El PA tiene menos intensidad como tutela que el proceso judicial.
5. En el proceso jurisdiccional el órgano que resuelve es de naturaleza judicial, su función directa es dirimir controversias de relevancia jurídica mediante la aplicación de la ley; en el PA el órgano que resuelve tiene naturaleza administrativa, cuya función directa es la ejecución concreta del interés general.
6. En el proceso jurisdiccional la prueba se rige por el principio de verdad formal; en el PA la prueba se rige por el principio de la verdad material.
7. En el proceso se encuentra regido -entre otros principios de organización- por el principio de preclusión o eventualidad; en el procedimiento administrativo está regido por el principio de informalismo: ambos principios son antagónicos.
8. En el proceso jurisdiccional la prueba requiere de formalidades para ser considerada como tal; en el PA por el principio de informalidad existe «flexibilidad probatoria».
9. La sentencia judicial, producto del proceso jurisdiccional, tiene carácter de irrevocable o «inmutable»; el acto administrativo, producto del PA, es revocable, incluso en ciertas condiciones, por la misma la autoridad que lo emitió.
10. El proceso jurisdiccional se rige principalmente por el principio dispositivo, no excluyéndose del todo características inquisitivas; el PA por el contrario está regido por el principio inquisitivo.
11. En el proceso jurisdiccional la carga de la prueba les corresponde a las partes en conflicto; en el PA la carga de la prueba le corresponde a la administración.
12. En el proceso jurisdiccional el juez puede ordenar de oficio la práctica de prueba bajo ciertas condiciones; en el PA la administración está obligada a producir u ordenar la producción de prueba. (Hernández, 2017, pp. 23-24).

Por tanto, dentro del presente trabajo investigativo se utilizará la designación de “proceso” estrictamente para el proceso judicial, mientras que se utilizará la denominación “procedimiento administrativo” para la serie o secuencia de actos a través de los cuales se desenvuelve la actividad de los órganos administrativos (sea que se trate de órganos de la administración central o de órganos descentralizados del Estado) (Gordillo, 2013, p. 456).

En este orden de ideas, los sumarios administrativos se constituyen en los procedimientos que reflejan el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, siendo de esta manera una herramienta destinada a investigar y establecer las conductas que podrían constituir una infracción o falta a los deberes y obligaciones de los administrados, con el objeto de aplicar una medida o sanción disciplinaria si los hechos efectivamente constituyesen una infracción o falta punible (Pincheira, 2015, como se citó en Morales Carrasco, 2016), siendo – de esta manera – el procedimiento administrativo el género y el sumario disciplinario la especie.

Ahora bien, el Derecho administrativo regula genéricamente una serie de relaciones jurídicas en las que intervienen el sujeto activo y sujeto pasivo, siendo estos la administración en sentido amplio y los administrados, respectivamente (Abad, 1962, p. 67). Así, el administrado – en el concepto amplio – es el particular que está relacionado de uno u otro modo con la administración, teniendo en cuenta que, desde el punto de vista de la configuración jurídica de la persona, esta puede ser pública o privada; y, de estructura individual o corporativa (Abad, 1962, p. 69).

Desde el momento en que estas personas entran en el campo del Derecho Administrativo, pueden ser calificadas como “administrados” que ostentan una situación jurídica que entrañaría derechos, deberes y facultades, por estar situadas en el Derecho Público; y, en tal virtud, los administrados, en su actividad de colaboración, podrán tener una mayor o menor flexibilidad, pero el sometimiento a la ley, el ejercitar derechos previstos por la ley y el cumplir deberes coactivos impuestos por la ley, es siempre evidente (Abad, 1962, p. 70).

En este contexto, la doctrina clasifica a los administrados en dos grandes grupos: Administrados simples y administrados cualificados (Abad, 1962, p. 70). Los administrados simples son aquellos que no están incorporados a un servicio público o que, estando incorporados, no actúan dentro de su competencia, sino que se constituyen en el “público” cuya actuación viene determinada por la ley en general (Mesa Segura, 1933, como se citó en Abad, 1962, p. 71), mientras que, por otro lado, los administrados cualificados son aquellos que desarrollan y cumplen funciones de interés general o cuasi general (Abad, 1962, p. 73).

Así pues, en el presente capítulo se realizará un análisis de los aspectos generales del procedimiento disciplinario previsto para los peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura como administrados cualificados, para lo cual se efectuará un estudio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura como sujeto activo de los sumarios disciplinarios, así como también se desarrollarán sus principios rectores, las infracciones y sanciones previstas para estos auxiliares de la Función Judicial; y, el trámite previsto en el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial.

## **1. Fundamento constitucional: La potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura**

La potestad disciplinaria es aquella que la administración ejerce sobre los agentes que están integrados en su organización, a fin de mantener la “disciplina” interna de la misma, para lo cual dispone de un poder disciplinario correlativo en virtud del cual puede imponer sanciones a sus agentes, sanciones que atañen normalmente al régimen funcional de los sancionados (García de Enterría & Fernández, 2008b, p. 155).

En este sentido, la peculiaridad de las sanciones disciplinarias reside en el reconocimiento de una especie de titularidad natural de la administración, derivada de actuar en su propio ámbito interno o doméstico, tutelando su propia organización y funcionamiento (García de Enterría & Fernández, 2008b, p. 156).

Es así como, de conformidad con el artículo 178 de la Constitución de la República del Ecuador (2008)<sup>3</sup>, el Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, la cual, de conformidad con el artículo 177 *ibidem*, se compone de órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos. Esto guarda concordancia con el Código Orgánico de la Función Judicial, en el cual se determina que su ámbito comprende la estructura de la Función Judicial, así como las atribuciones y deberes de sus órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos, establecidos en la Constitución y la ley (COFJ, 2009, art.2).

---

<sup>3</sup> Una de las reformas constitucionales realizadas a la Constitución de 1979 en el año 1992, fue la creación del Consejo Nacional de la Judicatura como órgano administrativo y de gobierno de la Función Judicial, lo cual tuvo como objeto separar las funciones administrativas y jurisdiccionales que anteriormente se encontraban a cargo de la Corte Suprema de Justicia (Suárez Fernández, 2015, pág. 45). Posteriormente, el 25 de mayo de 1997 se realizó una consulta popular para reformar la Constitución, en la cual se preguntó a la ciudadanía (entre otros temas) si el Consejo Nacional de la Judicatura debía o no cumplir funciones administrativas, ganando el “sí” como respuesta popular, lo cual derivó en que en la Constitución de 1998 se identifique al Consejo Nacional de la Judicatura como el órgano de gobierno, administrativo y disciplinario de la Función Judicial (Suárez, 2015, p. 45).

Al respecto, es importante señalar que la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 178, identifica como órganos auxiliares de la Función Judicial al servicio notarial, los martilladores judiciales, los depositarios judiciales y los demás que determine la ley (Const., 2008).

Ahora bien, en el Título VI del Código Orgánico de la Función Judicial se hace alusión a los órganos auxiliares de la Función Judicial, entre los cuales no contempla a los peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura. No obstante, en el literal c) del numeral 9 del artículo 264 del mismo cuerpo normativo, se identifica como una de las funciones del Pleno del Consejo de la Judicatura el fijar y actualizar el monto de las tasas y establecer las tablas respectivas por informes periciales, experticias y demás instrumentos similares necesarios en la tramitación de causas, así como también organizar el sistema pericial a nivel nacional (LORCOFJ, 2013); y, sistematizar un registro de los peritos autorizados y reconocidos por el Consejo de la Judicatura como idóneos, cuidando que estos sean debidamente calificados y acrediten experiencia y profesionalización suficiente (COFJ, 2009).

En este contexto, mediante Resolución No. 040-2014 emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura en sesión de 10 de marzo de 2014, se expidió el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, el cual, de conformidad con su Disposición Final Única, entró en vigencia a partir del 15 de abril de 2014; y, fue publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 125 de 28 de abril de 2014.

Es pertinente identificar que en el Capítulo IX del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial se prevé el régimen disciplinario de los peritos, el cual, de acuerdo con su artículo 42, tiene como objetivo regular las conductas motivo del procedimiento disciplinario de estos auxiliares de la justicia, así como las consecuencias originadas por las mismas, lo que, de conformidad con su artículo 45, será aplicado por las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura; y, en caso de haber interpuesto recurso de apelación, será conocido por el Pleno del Consejo de la Judicatura (R-CJ-040-2014, 2014).

En consecuencia, la potestad administrativa disciplinaria en los procedimientos en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura está a cargo de los Directores Provinciales y del Pleno del Consejo de la Judicatura, por cuanto estas autoridades son las que tienen facultad para imponer las sanciones disciplinarias correspondientes.

En este sentido, la potestad administrativa disciplinaria es el fundamento que permite actuar a la administración pública y ejercitar un régimen disciplinario (Suárez, 2015, p. 13);

y, por tanto, se constituye en el fundamento por el cual el Consejo de la Judicatura tiene el poder de instaurar procedimientos disciplinarios e imponer sanciones administrativas a los peritos acreditados por las acciones u omisiones constitutivas de infracciones disciplinarias.

## **2. Principios rectores del procedimiento disciplinario**

Los principios o valores representan proposiciones jurídicas o directivas que no tienen un desarrollo normativo, lo que se refiere a que estos se constituyen en criterios fundamentales en sí mismos que marcan, de alguna manera, el sentido de justicia de las normas jurídicas (Olvera, 2011, p. 3).

Es así que, Robert Alexy identifica a los principios como “mandatos de optimización”, es decir, como “normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes” (Alexy, 1995, citado por Lopera, 2004, pp. 215-216).

Por otro lado, Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández identifican a los principios generales del derecho como soportes primarios estructurales del sistema normativo del ordenamiento jurídico, al que por ello prestan todo su sentido, por cuanto trascienden de un precepto concreto y organizan y dan sentido a muchos (2008a, p. 59).

De esta manera, la aplicación de los principios tiene como objeto complementar las normas jurídicas que justifican la existencia del procedimiento administrativo; por lo cual, si bien este debe estructurarse por principios que permitan consolidar la unidad de todo el procedimiento, al existir variedad de procedimientos de la actividad administrativa también existen diversos principios de aplicación (Suárez, 2015, p. 18).

En este sentido, Roberto Dromi divide a los principios del procedimiento administrativo en dos tipos: Los principios jurídicos fundamentales (legalidad, defensa y gratuidad) y los principios formales (oficialidad, informalismo y eficacia) (Dromi, 1999, citado por Suárez, 2015, p. 19).

Por otra parte, Miguel Alejandro López Olvera identifica que en el procedimiento administrativo se reconocen una serie de principios que prevén que tanto el particular como la administración tengan un conocimiento total y acabado de la cuestión planteada, por lo cual, los principios que rigen estos procedimientos son, fundamentalmente, los de legalidad, legalidad objetiva y debido proceso adjetivo, así como también los de seguridad jurídica, gratuidad, eficacia, eficiencia, publicidad, buena fe, descentralización, desconcentración y de coordinación (2011, p. 6).

Es así que, tomando en consideración que existen varias clasificaciones de los principios del procedimiento administrativo sancionatorio, a continuación, se realizará un análisis de los principios más comunes del derecho disciplinario, debiendo indicar que los principios de reserva de ley, irretroactividad y *non bis in idem* serán analizados en el segundo capítulo del presente trabajo investigativo.

## 2.1. Principio de legalidad

El primer acercamiento que tenemos al principio de legalidad nos es natural, ya que los fenómenos naturales que suceden a nuestro alrededor obedecen las leyes de la naturaleza<sup>4</sup>. Es por ello que, el principio de legalidad natural se refiere a que la ley rige el acontecimiento, el acontecimiento se sujeta a la ley y nunca esperamos que el acontecimiento viole la ley, ya que ello sería antinatural (Islas, 2009, p. 100).

Ahora bien, en el mundo del derecho no existe la relación de causalidad que existe en el mundo natural, ya que en el mundo del derecho existe una relación de imputación, es decir, una conexión entre el acto y su consecuencia, porque el mundo del derecho es un *deber ser* (Islas, 2009, p. 100). Es así que, en términos generales, el enunciado jurídico dice que, si se cumplen determinados requisitos condicionados por el orden jurídico, debe producirse determinado acto establecido también por el mismo, lo cual significa que el acto de autoridad se produce al cumplir los requisitos establecidos por el orden jurídico y su validez está condicionada por el cumplimiento de esos requisitos a que debe sujetarse la actividad estatal para afectar algún derecho del gobernado (Islas, 2009, p. 101).

Por tanto, en el principio de legalidad jurídico, la ley rige el acontecimiento, el acontecimiento se sujeta a la ley y nunca esperamos que el acontecimiento viole la ley, ya que ello sería antijurídico. En consecuencia, todo acto de autoridad debe ajustar su actuación al orden legal (Islas, 2009, p. 101).

En este sentido, para un acto establecido por la ley, el principio de legalidad es regla de competencia y regla de control, ya que determina quién debe hacerlo y cómo debe hacerlo (Islas, 2009, p. 101).

Al respecto, Karla Pérez Portilla identificó que el principio de legalidad es susceptible de formulaciones diversas, ya que se trata de un solo nombre para tres principios: el “principio de preferencia de la ley”, el “principio de legalidad en sentido formal” y el “principio de legalidad en sentido sustancial”, de acuerdo a los cuales: “es inválido todo acto

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, cuando una manzana cae al suelo simplemente está ajustando su *actuación* a la ley de la gravitación universal (Islas, 2009, p. 100).

de los poderes públicos que esté en contraste con la ley”, “es inválido todo acto de los poderes públicos que no esté expresamente autorizado por la ley” y “es inválida toda ley que confiere un poder sin regularlo completamente” (Islas, 2009, p. 101).

De este modo, el principio de legalidad se opone a los actos que estén en contraste con la ley, a los actos no autorizados por la ley y a aquellos actos no regulados completamente por la ley (Islas, 2009, p. 102). Dicho principio es en parte estático y en parte dinámico, ya que, por un lado, establece quién debe realizar el acto y cómo debe hacerlo; y, por otro lado, determina la conformidad de actuación de la autoridad y la conformación del resultado de su actuación con la ley (Islas, 2009, p. 102).

En consecuencia, una de las mejores expresiones es “la autoridad solo pueda hacer lo que la ley le permite”, ya que el principio de legalidad tiene que ver con la competencia y el ejercicio de facultades, por lo cual establece la competencia y el control, así como la conformidad del ejercicio de la competencia y el resultado de ella con la ley, lo cual no solo faculta sino además vigila la adecuación de los actos de autoridad al orden legal (Islas, 2009, p. 102).

En este sentido, este principio combate dos extremos, ya que, por una parte se opone al irracional apego a la ley, es decir, que el principio legal sí exige la conformidad de la actuación al orden normativo, pero sin que ello sea entendido como si las leyes que lo conforman son simples ecuaciones matemáticas cuyo resultado tiene que ser exacto; y, por otro lado, se opone al capricho en su aplicación, por cuanto no tolera que el humor, el antojo o el gusto de la autoridad influyan en el resultado (Islas, 2009, p. 102).

## **2.2. Principio de tipicidad**

La tipicidad es considerada una fórmula técnica que acumula las condiciones de previsión y certeza de las normas, por cuanto es una figura de extracción penalista que se impregna en toda la esfera del *jus puniendi* de la administración (Ossa, 2009, p. 218).

Así pues, dicho principio colabora, en cierta medida, para hacer realidad la *lex certa* definida en la *lex previa*, dado que la tipicidad se consolida a través de la definición de la conducta que la ley considera constitutiva de la infracción y la sanción (Ossa, 2009, p. 219).

De este modo, no basta con que la ley aluda a la infracción, toda vez que lo que se requiere es que la norma contenga una descripción de los elementos necesarios y esenciales de la transgresión; y, si aquello ocurriese en la realidad, se produciría un incumplimiento al mandato de la tipificación (Nieto García, 1994, como se citó en Ossa, 2009, p. 220). De ahí que, este principio implica la convergencia de la tipificación en la ley para que esta describa

la conducta y la sanción, y la aplicación de la misma para que la administración adecúe el hecho antijurídico al tipo descrito; siendo el primero un mandato constitucional al legislador, y el segundo una orden a la administración (Ossa, 2009, p. 220).

### **2.3. Principio de prohibición de analogía**

En primer lugar, es preciso identificar que la analogía opera cuando en un texto positivo se presentan vacíos o lagunas jurídicas, por lo cual implica la existencia de tres condiciones: **a)** Que no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido; **b)** Que la especie legislada sea semejante a la especie carente de norma; y, **c)** Que exista la misma razón para aplicar a la última el precepto estatuido respecto de la primera, de tal suerte que se aplique a un caso determinado no previsto, la regla normativa establecida a otro semejante, dado que la razón es la misma (Ossa, 2009, pp. 274-275).

En este orden de ideas, la teoría de la prohibición de la analogía en materia sancionadora rechaza toda interpretación de criterios extensivos que conllevarían a que la administración ostente la facultad de crear tipos infraccionales y correctivos equivalentes (Ossa, 2009, p. 275). Esto se debe a que la analogía surge como un problema de interpretación, por lo cual no puede ser invocada sino cuando realmente hay ausencia de norma exactamente aplicable al caso controvertido; y, siempre sobre la base de que el mismo criterio valorativo que fundamenta la regla legal le es aplicable (Pérez Escobar, 1977, citado por Ossa, 2009, p. 276).

No obstante, los autores de derecho administrativo encuentran aplicable la lección analógica cuando se trata de una interpretación hermenéutica *in bonam partem*, es decir cuando aquella conduzca a ser beneficiosa para el infractor; y, asimismo, en problemas secundarios del área sancionadora, como en los eventos de la prescripción, ya que en aquellas figuras infraccionales que no contemplan la prescripción debe recurrirse a otra similar, caso en el cual se puede utilizar la analogía, pues la laguna jurídica no ofrece posibilidad diferente (Ossa, 2009, p. 276).

### **2.4. Principio de gratuidad**

El principio de gratuidad en el procedimiento administrativo implica que este no genera gastos ni costas para el administrado, ni cobros por parte de los servidores que lo tramiten (Olvera, 2005, p. 19). Sobre ello, es importante identificar que el principio de gratuidad en los procedimientos administrativos nunca ha tenido un sentido total y absoluto,

ya que, por el contrario, siempre ha venido acompañado del matiz de advertir la eventualidad de que el interesado deba cargar con una serie de gastos (Cierco Seira, 2009, p. 146).

Es así que, cuando la doctrina se refiere a la gratuidad, tiene en mente, fundamentalmente, la ventaja que supone para el interesado el no tener que incurrir en costosos gastos de una representación y defensa técnica a través de un procurador o abogado para actuar en el curso de un procedimiento administrativo (Cierco Seira, 2009, p. 146).

De esta manera, si bien se califica como gratuitos a los sumarios disciplinarios por no exigir la actuación de procurador o abogado, desde otros frentes pueden aparecer gastos que deben afrontar las partes, como por ejemplo la práctica de pruebas periciales o la propia decisión de contar con abogado o procurador de manera voluntaria (Cierco Seira, 2009, p. 147).

## **2.5. Principio de oficialidad**

El principio de oficialidad implica que el procedimiento administrativo debe ser impulsado de oficio por la administración pública, ya que este no sólo debe representar una garantía para los administrados, sino también una regla de buena administración de los intereses públicos (Olvera, 2005, p. 13).

De este modo, es importante identificar que este principio supone no solamente la impulsión de oficio, sino también la instrucción de oficio (Olvera, 2005, p. 13).

En este contexto, la administración pública está obligada a impulsar el procedimiento y agotar la práctica de todos los actos o diligencias que se requieran para su desarrollo y finalización en la forma de una decisión, sin que se requiera impulso por parte de los administrados (Hernández, 2017, p. 34). De este modo, corresponde a la autoridad administrativa la adopción de los recaudos conducentes a la impulsión, hasta el dictado del acto final; y, asimismo, la obtención de las pruebas pertinentes para su adecuada resolución (Olvera, 2005, p. 13).

Lo antes descrito deviene en que la carga de la prueba recae sobre la administración, por lo cual, si la prueba aportada al expediente no es suficiente, le corresponde producir nuevas pruebas que a su juicio resulten necesarias para llegar a la verdad material<sup>5</sup>, independientemente que el mismo se inicie de oficio o a petición o gestión del interesado (Olvera, 2005, p. 14).

---

<sup>5</sup> La verdad material es la realidad, es decir los hechos del caso en cuestión, lo que implica la obligación de la autoridad administrativa de buscar los hechos tal como sucedieron en la realidad, incluso haciendo uso de la actividad oficiosa e informalismo a favor del administrado (Aletti & Bonina, 2006, p. 2).

En consecuencia, el principio de oficialidad impone a la administración la atribución de instruir (de ser el caso) e impulsar de oficio – sin requerir solicitud expresa por parte del interesado – toda actuación (diligencia) necesaria para el desarrollo del procedimiento administrativo, hasta su finalización en la forma de una resolución (Hernández, 2017, p. 34).

## **2.6. Principio de informalismo**

Uno de los aspectos fundamentales del procedimiento administrativo es que carece de formas estrictas (Gordillo, 2013, p. 465). Es así que, el principio de informalismo – también denominado formalismo moderado – consiste en la dispensa a los administrados de cumplir con las formalidades “no esenciales”, es decir aquellas que no son exigidas por el orden público administrativo (Ivanega, 2011, p. 165).

Este principio tiene como objeto proteger al particular a efectos de que no se vea perjudicado por cuestiones meramente procesales, por lo cual responde a la regla jurídica *in dubio pro actione* y se vincula estrechamente con la tutela administrativa efectiva, ya que cualquier duda que se plantee en el curso del procedimiento – referida a las exigencias formales – debe interpretarse a favor del administrado y favoreciendo la viabilidad del acto procesal de aquel (Ivanega, 2011, pp. 165-166).

En este sentido, es importante identificar que este principio no puede ser invocado por la administración para eludir sus facultades regladas, ya que sería ilegítimo que aquella se ampare en la dispensa de formas para dejar de cumplir con las exigencias que el orden jurídico le impone a su actuación, o para dejar de cumplir con las reglas propias del procedimiento (Ivanega, 2011, p. 166).

De esta manera, el informalismo es ajeno a la discrecionalidad administrativa o a una “excesiva generosidad para el particular”, ya que lo que se propugna es un equilibrio entre la acción administrativa (que no puede ser entorpecida) y el derecho de los administrados a no encontrarse sometidos a rigorismos que los perjudiquen, por cuanto sería inconstitucional negar una solución al particular por causas meramente formales (Ivanega, 2011, pp. 167-168).

Ahora bien, aun cuando existe una dificultad al momento de determinar qué formalismos son esenciales y cuáles no lo son, se podría considerar como formalidades no esenciales a las irregularidades intrascendentes que no provocan vicio alguno, es decir, a aquellos defectos formales vinculados a las nulidades relativas o a aquellas que no vulneran el orden público ni comportan una nulidad absoluta (Ivanega, 2011, p. 168).

Por tanto, las formalidades no esenciales son aquellas que se constituyen en meras o simples inobservancias administrativas que pueden ser subsanadas, sin agravio a terceros, al interés público o a la esencialidad de la juridicidad; mientras que, por el contrario, las formas esenciales se vinculan al orden público, a los requisitos fundamentales del acto administrativo, a los derechos humanos y al debido proceso administrativo (Ivanega, 2011, p. 168).

## **2.7. Principio de eficacia**

En primer lugar, es pertinente identificar que el principio de eficacia es distinto al principio de eficiencia, ya que, por un lado, la eficacia se refiere a la rapidez, celeridad y sencillez, mientras que la eficiencia cumple como objetivo concreto que persigue el procedimiento de la manera más económica posible, siendo el principio de economía su versión positiva (Olvera, 2005, pp. 20-21).

Es así que, para Roberto Dromi la eficacia del procedimiento implica – entre otros efectos – la simplificación de procedimientos, concentración de elementos procedimentales, eliminación de plazos inútiles, flexibilidad probatoria, actuación de oficio, entre otros (Dromi, 1999, citado por, Hernández, 2017).

Por tanto, el principio de eficacia consiste en lograr que el trámite de los procedimientos administrativos se practique y llegue a su culminación en el menor tiempo posible (rapidez o celeridad), con el mínimo gasto de recursos, prescindiendo del exceso de formalismos (sencillez), produciendo una decisión apegada a la legalidad y que garantice los derechos subjetivos del administrado (Hernández, 2017, p. 34).

## **3. Infracciones y sanciones previstas para los peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura**

Las infracciones son, en sí mismas, transgresiones o incumplimientos de una ley (Cabanellas, 1976), por lo cual, las infracciones administrativas se constituyen en conductas ilícitas que son susceptibles de sanción por parte de la administración pública (Cordero Quinzacara, 2013, p. 82).

Al respecto, es importante identificar que el artículo 1 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial determina como ámbito de aplicación la regulación del funcionamiento y administración del sistema pericial integral, en relación a la calificación, designación, obligaciones, evaluación, capacitación, régimen disciplinario y

cualquier otro aspecto de los peritos; y, por otro lado, el artículo 3 *ibidem* establece que todo perito debe estar previamente calificado por el Consejo de la Judicatura y debe cumplir con las regulaciones y la normativa de la referida resolución (R-CJ-040-2014, 2014).

Asimismo, el artículo 6 del referido reglamento determina que las personas que deseen ser calificadas como peritos del Consejo de la Judicatura, deberán cumplir con la normativa del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, debiendo presentar – entre otros documentos – una declaración juramentada ante notaria o notario en la que declare bajo juramento – entre otras cosas – que se somete a las disposiciones establecidas en dicho reglamento, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiere lugar; y, que conoce el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, en donde se incluyen los deberes y obligaciones de los peritos (R-CJ-040-2014, 2014).

Es así que, el artículo 18 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial<sup>6</sup> determina las obligaciones generales de los peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura, mientras que el artículo 19 *ibidem* establece sus obligaciones específicas, entre las que se encuentran: Cumplir la orden de la autoridad judicial una vez que han sido designados; presentar el informe correspondiente – así como sus aclaraciones, ampliaciones o complementos – de forma oportuna, es decir, en la forma, plazos y términos previstos por la normativa o por la autoridad judicial; explicar y defender el informe presentado y sus conclusiones en las audiencias orales para las cuales fueren notificados legalmente; presentar la copia certificada de la factura de honorarios por el trabajo pericial realizado; abstenerse de cobrar valores adicionales a los incluidos en la factura presentada en el proceso; aprobar los cursos de capacitación; y, cualquier otra obligación establecida en la norma legal, en el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial y/o por el administrador del sistema pericial (R-CJ-067-2016, 2016).

En ese contexto, el catálogo de infracciones disciplinarias de los peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura se encuentra previsto en el artículo 43 del referido Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, el cual preceptúa:

---

<sup>6</sup> “Art. 18.- **Obligaciones Generales.** - Los peritos calificados desempeñarán su función de auxiliares de la justicia con objetividad, imparcialidad, responsabilidad, oportunidad, puntualidad, rectitud, corrección y honestidad. Su trabajo deberá enmarcarse en todo momento en la ética, con la presentación de su criterio técnico y especializado, exento de juicios de valor de ningún tipo. La obligación del perito es única e integral y comprende las siguientes actividades: cumplir con la designación dispuesta por la autoridad judicial competente, la presentación del informe verbal y/o escrito, la presentación de aclaraciones, ampliaciones u observaciones al informe, la defensa y/o exposición del informe en audiencias orales, de prueba o de juicio; así como cualquier otra actividad necesaria dispuesta por autoridad judicial competente. (...)” (R-CJ-067-2016, 2016).

Art. 43.- **Eliminación de la Calificación en el Registro de Peritos Calificados.**- Serán eliminados del Registro de Peritos calificados, los peritos que incurran en las siguientes conductas:

1. Por comprobarse conforme a derecho inexactitud manifiesta, falsedad o adulteración en los datos y/o documentos entregados para la calificación, o su renovación.
2. Por comprobarse violación, y/o no cumplimiento de algunas de las obligaciones generales de todo perito establecidas en el artículo 18 de este reglamento.
3. No concurrir injustificadamente a las posesiones y/o no aceptar el encargo para el que fue designada o designado dentro del plazo establecido por las juezas o jueces, o por las y los fiscales, más de tres veces en un mismo año calendario. Sólo se aceptarán como excusa válida las determinadas en el numeral 1 del artículo 19 de este reglamento.
4. Renunciar injustificadamente al encargo para el que fue designada o designado, más de dos veces en un mismo año calendario. La renuncia solamente se justificará por temas provocados por caso fortuito o fuerza mayor, debidamente comprobados; en caso de enfermedad, para justificarla se presentarán las certificaciones otorgadas y/o validadas por el IESS o el Ministerio de Salud.
5. Cuando se comprobare conforme a derecho que el informe pericial, o sus ampliaciones, aclaraciones o complementos, fueron realizados y/o expuestos distorsionando los hechos, o las conclusiones de forma intencional con el fin de favorecer indebidamente un criterio o conclusión, o existe error esencial.
6. No presentar injustificadamente el informe pericial dentro de los plazos otorgados para el efecto.
7. No presentar injustificadamente las ampliaciones, aclaraciones o complementos del informe pericial, dentro del plazo ordenado por la autoridad competente.
8. No concurrir injustificadamente a explicar y/o defender el informe pericial en las audiencias orales, de prueba o de juicio para las cuales fueren convocadas o convocados y/o notificadas o notificados.
9. Cobrar y/o percibir valores correspondientes a honorarios y/o gastos, diferentes a los establecidos por la jueza o el juez, o la o el fiscal de conformidad con este reglamento.
10. No adjuntar ni presentar en el proceso judicial o pre procesal, en todos los casos, la copia certificada de la factura de honorarios autorizada por el Servicio de Rentas Internas.
11. No aprobar el Curso Básico de Peritos dentro de los plazos establecidos por este reglamento. (...) (R-CJ-040-2014, 2014).

A partir de ello, el artículo 44 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial establece que los peritos que se encontraren inmersos en las actuaciones

determinadas en los numerales 3, 4, 6, 7, 8 y 10 del artículo 43 *ibidem*, no podrán renovar su calificación en el plazo de dos (2) años desde la fecha de la resolución en la que se decidió la eliminación de su nombre del Registro de Peritos de la Función Judicial por el cometimiento de estas conductas; mientras que, por otro lado, determina que los peritos que se encontraren inmersos en los comportamientos previstos en los numerales 1, 2, 5 y 9 del artículo 43 *ibidem*, quedarán inhabilitados permanentemente para el desempeño de las funciones de perito, sin que puedan renovar su calificación y acreditación desde la fecha de la resolución en la cual se decidió la eliminación de su nombre del Registro de Peritos de la Función Judicial por el cometimiento de estas conductas (R-CJ-040-2014, 2014).

#### **4. Iniciación, sustanciación y resolución del sumario disciplinario: Plazos de prescripción**

Para efectos del presente trabajo investigativo se realizará un análisis del procedimiento disciplinario previsto en el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, sistematizando las distintas actuaciones de la administración en tres fases o etapas: Iniciación, sustanciación y conclusión.

Es preciso identificar que el referido reglamento, a diferencia del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial, no contempla la investigación previa al sumario disciplinario como una etapa del procedimiento en contra de peritos, por lo cual no será analizada en el presente apartado.

De esta manera, la iniciación se constituye en la primera etapa del procedimiento administrativo previsto en el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, en la cual, en caso de existir una presunción respecto del cometimiento de una infracción disciplinaria por parte de un perito acreditado por el Consejo de la Judicatura, la autoridad competente del Consejo de la Judicatura dicta el auto de apertura del sumario disciplinario.

Posteriormente, la sustanciación del sumario disciplinario es aquella fase del procedimiento en la cual se deben recoger y valorar todos los elementos que formarán parte del expediente y que se han de tener en cuenta para la emisión del respectivo acto administrativo como decisión final (Miras, 2012, p. 494).

Finalmente, la tercera etapa del sumario disciplinario es la resolución, en la cual, una vez estudiados y debidamente ponderados los diversos elementos que se han aportado durante la sustanciación, la autoridad competente debe adoptar la decisión para plasmarla en

un acto administrativo (Miras, 2012, p. 495). Es pertinente determinar que en el presente trabajo investigativo se analizará dentro de esta etapa tanto la resolución emitida por el Director Provincial del Consejo de la Judicatura correspondiente, como la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura en caso de haberse interpuesto un recurso de apelación (etapa de impugnación).

#### **4.1. Inicio del sumario disciplinario: Prescripción para el ejercicio de la acción**

De conformidad con el artículo 45 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, el sumario disciplinario en contra de peritos puede ser iniciado de oficio o a petición de parte, es decir por denuncia (R-CJ-067-2016, 2016).

Así, de acuerdo con el numeral 1 y el último inciso del artículo 45 *ibidem*, en caso de que cualquier persona presentare una denuncia en contra de un perito acreditado por el Consejo de la Judicatura, esta debe tener adjuntas las pruebas de sustento, así como también debe reunir los requisitos previstos en el artículo 113 del Código Orgánico de la Función Judicial<sup>7</sup> (R-CJ-040-2014, 2014).

Adicionalmente a ello, el artículo 47 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial prevé lo siguiente:

**Art. 47.- Prescripción de la acción<sup>8</sup> disciplinaria.** - La acción disciplinaria prescribe:

1. Por las conductas previstas en el primer inciso del artículo 44 de este reglamento, en el plazo de 60 días; y,
2. Por las conductas previstas en el segundo inciso del artículo 44 de este reglamento, en el plazo de un (1) año, salvo que estas conductas estuvieren vinculadas con el cometimiento de

---

<sup>7</sup> “Art. 113.- **Ejercicio de la acción.** - La acción disciplinaria se ejercerá de oficio o por denuncia. Cualquier persona natural o jurídica podrá presentar denuncia en contra de una servidora o un servidor judicial por actuaciones que vayan en contra de sus deberes y obligaciones que constituyan infracción leve, grave o gravísima establecidas en este Código. La denuncia reunirá los siguientes requisitos: 1. Nombres y apellidos completos de la persona que presenta la denuncia, acompañada de su firma y el cargo, cuando la presente un servidor público; 2. Identificación del servidor o servidores de la Función Judicial denunciados con la indicación de la unidad o dependencia en la que presta sus servicios; 3. Un resumen de los hechos denunciados y la posible infracción cometida; 4. Las normas legales y reglamentarias, circulares o instructivos que se hayan infringido cuando la persona lo considere pertinente; 5. Los medios de prueba que disponga debidamente autenticados o el señalamiento de indicios razonables que permitan presumir la comisión de la infracción disciplinaria; y, 6. La designación de la dirección física o electrónica para las notificaciones. Si no cumplen estos requisitos, no se admitirá a trámite la denuncia. (...)” (COFJ, 2009).

<sup>8</sup> La Cuarta Sala de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 30 de octubre de 1971, definió a la acción de la siguiente manera: “La acción, en el derecho subjetivo es el procedimiento que debe seguirse para hacer efectivo un derecho. Acción, en el derecho sustantivo, se confunde con el derecho mismo. Es el derecho de perseguirse en juicio lo que se nos debe. Es consustancial al derecho. Por ello se dice que no hay acción sin interés, porque es la potestad que tenemos frente al obligado” (Sánchez Zuraty, 1987, pág. 10). En este sentido, Guillermo Cabanellas define a la acción como “el derecho que se tiene a pedir alguna cosa o la forma legal de ejercitar este” (Cabanellas, 1976).

un delito, caso en el cual prescribirán en cinco (5) años, sin perjuicio del régimen de prescripción del delito o de la acción establecida en la ley.

Los plazos de prescripción de la acción disciplinaria se contarán, en el caso de denuncia desde que se cometió la conducta materia del inicio del proceso administrativo; y, en el caso de acciones de oficio o por informes de funcionarios judiciales, desde que tuvo conocimiento la autoridad. La iniciación del proceso disciplinario interrumpe la prescripción hasta por un año. Vencido este plazo, la acción disciplinaria prescribe definitivamente. (R-CJ-040-2014, 2014)

Es decir, cuando se impute a un perito el cometimiento de una infracción disciplinaria sancionada con la eliminación del registro de peritos y prohibición de la renovación de su calificación por el plazo de dos (2) años, el ejercicio de la acción disciplinaria prescribe en el plazo de sesenta (60) días; mientras que, en aquellos casos en los que se le impute haber incurrido en una falta sancionada con la eliminación del registro de peritos y prohibición permanente de renovación de su calificación, el ejercicio de la acción disciplinaria prescribe en el plazo de un (1) año, salvo cuando estas conductas estuvieren vinculadas con el cometimiento de un delito, en cuyo caso el ejercicio de la acción prescribirá en el plazo de cinco (5) años.

Sobre ello, es preciso identificar que dichos plazos de prescripción se contarán, en caso de denuncia, desde el momento del cometimiento de la conducta materia del procedimiento disciplinario; mientras que, en caso de que el sumario disciplinario sea iniciado de oficio, se contarán desde que la autoridad tuvo conocimiento. Ello implica que la administración, esto es, la Dirección Provincial respectiva, deberá verificar que no hayan transcurrido en exceso los plazos descritos en el párrafo *ut supra* hasta la emisión del auto de inicio del sumario disciplinario.

Ahora bien, a diferencia del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial<sup>9</sup>, el Reglamento

---

<sup>9</sup> “**Art. 28.- Inicio del sumario.-** El sumario disciplinario se inicia de oficio, mediante denuncia o a través de la comunicación realizada o dispuesta por una jueza, juez o tribunal, conforme el procedimiento determinado en el artículo 109.2 del Código Orgánico de la Función Judicial, desde que la autoridad competente dicta el auto de apertura del sumario disciplinario, que contendrá: **a)** Identidad de la sumariada o sumariado; **b)** Relación clara y precisa de los hechos materia del sumario disciplinario. En caso de sumarios disciplinarios iniciados de oficio, se identificará la información confiable y la fecha que llegó a conocimiento de la autoridad provincial.; **c)** Tipificación de la presunta infracción disciplinaria que se investiga; **d)** Los medios de pruebas que se disponga y la solicitud de la práctica de las diligencias que se requieran para demostrar sus afirmaciones; **e)** La advertencia de la obligación que tiene la o el sumariado, de contestar dentro del término de cinco días, anunciar y solicitar la práctica de sus pruebas. Las futuras notificaciones a las y los sumariados se realizarán exclusivamente al correo electrónico institucional y al personal que señale. En el caso de que las y los sumariados sean representados por un abogado, se notificará además, en la

del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial no contempla los requisitos que debe contener el auto de apertura del sumario disciplinario. No obstante, con el objeto de garantizar el derecho a la defensa de los peritos sumariados, se considera que el auto de inicio del sumario disciplinario deberá contener – por lo menos – la identidad del perito sumariado, los hechos por los cuales se inicia el procedimiento disciplinario, la tipificación de la presunta infracción disciplinaria, los medios de prueba que se dispongan y la advertencia de la obligación que tiene el perito sumariado de presentar su escrito de contestación en el término de tres (3) días, al que deberá adjuntar las pruebas de las que se crea asistido, teniendo también que señalar algún correo electrónico y/o casillero judicial para recibir futuras notificaciones.

#### **4.2. Sustanciación del sumario disciplinario: Prescripción de la acción**

A continuación de la emisión del auto de apertura del sumario disciplinario, de conformidad con los numerales 2 y 3 del artículo 45 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, la administración deberá citar<sup>10</sup> al perito sumariado dentro de las siguientes setenta y dos (72) horas, lo cual será realizado personalmente o a través de los medios electrónicos autorizados para el efecto; y, a partir de ello, el perito sumariado tendrá el término de tres (3) días para contestar (R-CJ-067-2016, 2016).

Posteriormente, el numeral 4 del artículo 45 *ibidem* prevé que, con la contestación o sin ella, el Director Provincial del Consejo de la Judicatura correspondiente, tendrá tres (3) días desde la fecha de preclusión del término concedido para la contestación del sumario disciplinario, para dictar la resolución motivada que corresponda, la cual será notificada a las personas interesadas (R-CJ-040-2014, 2014).

De este modo, contrario al procedimiento previsto en el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial<sup>11</sup>, en el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función

---

*dirección electrónica que el patrocinador establezca; y, f) Disponer la obtención de copia certificada de la acción de personal donde se indique el cargo que ejerce o ejerció la persona sumariada al momento de cometer las actuaciones presuntamente constitutivas de infracción disciplinaria, así como su situación laboral actual y la certificación de las sanciones disciplinarias que le hubieren sido impuestas; y, la nota obtenida en la última evaluación de desempeño” (R-CJ-038-2021, 2021).*

<sup>10</sup> En el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial se utiliza el término “notificar”. No obstante, al tratarse del acto mediante el cual se da a conocer al perito sumariado el inicio de un procedimiento disciplinario en su contra, se considera que el término adecuado es “citar”.

<sup>11</sup> “**Art. 38.- Término de prueba.** - Con la contestación de la o el servidor judicial o sin ella, de oficio se abrirá la causa a prueba por un término de siete días. A efectos de garantizar el derecho a la defensa, en el caso de que se solicite la recepción de versiones, quienes la rindan lo harán dentro del término de prueba, ante la autoridad sustanciadora, las mismas que también podrán realizarse a través de medios telemáticos.

Judicial no se contempla una etapa de prueba. Por consiguiente, de aquello se infiere que – en principio – el perito sumariado tendría que adjuntar a su escrito de contestación todas las pruebas de las que se crea asistido, sin que la norma prevea un escenario en el cual el sumariado requiera – por ejemplo – versiones o informes periciales.

Además, es importante recalcar que, de acuerdo con el último inciso del artículo 47 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, la iniciación del sumario disciplinario interrumpe la prescripción hasta por un año, por lo cual, vencido este plazo, la acción disciplinaria prescribe definitivamente (R-CJ-040-2014, 2014). En otras palabras, una vez emitido el auto de inicio del sumario disciplinario, la administración tiene el plazo de un año para la emisión del acto administrativo correspondiente como decisión final.

### **4.3. Resolución del sumario disciplinario**

De acuerdo con el numeral 5 del artículo 45 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, las resoluciones emitidas por el Director Provincial del Consejo de la Judicatura serán apelables, dentro del término de tres (3) días desde la notificación, para ante el Pleno del Consejo de la Judicatura, de cuya decisión no cabrá recurso alguno (R-CJ-067-2016, 2016).

Al respecto, deviene en pertinente definir a la resolución administrativa como un documento de carácter oficial que contiene la declaración decisiva de la autoridad administrativa sobre un asunto de su competencia (Cabrera, 2009, p. 81).

Adicionalmente a ello, se identifica que la resolución administrativa debe contener las siguientes partes obligatorias: Lugar, fecha y hora de expedición, autoridad que emite el acto administrativo, código (número de expediente), identificación de los sujetos del procedimiento administrativo, firmas (físicas o electrónicas<sup>12</sup>) y pie de página (numeración) (Cabrera, 2009, p. 82).

Asimismo, las resoluciones administrativas deberán necesariamente comprender cuatro secciones: **1.** Parte expositiva, en la cual se deberá hacer referencia a los antecedentes del expediente disciplinario; **2.** Parte considerativa, en la cual se expondrán los fundamentos de hecho y de derecho que sirven de sustento para la decisión final, siendo los fundamentos

---

*No se admitirán las pruebas que no hayan sido anunciadas al momento de contestar el auto de apertura del sumario y en la denuncia. A cada sujeto de procedimiento administrativo le corresponde obtener y remitir los elementos probatorios a la o el servidor judicial competente para que sean incorporados al expediente.*” (R-CJ-038-2021, 2021).

<sup>12</sup> De conformidad con el artículo 14 de la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos, la firma electrónica tiene igual validez y se le reconocen los mismos efectos jurídicos que a una firma manuscrita en relación con los datos consignados en documentos escritos (LCEFEMD, 2002).

de hecho los argumentos técnicos, sociales o institucionales; y, los fundamentos de derecho aquellos dispositivos legales que amparan o permiten asumir una decisión; **3.** Parte resolutive, en la cual la autoridad administrativa competente desarrolla la decisión adoptada en base a los fundamentos expuestos en la parte considerativa; **4.** Parte final, en la cual se concluye el texto de la resolución administrativa aplicando una “fórmula hecha” que ordena o manda lo que debe hacerse con la resolución expedida, como por ejemplo: “Notifíquese y cúmplase” (Cabrera 2009, pp. 82-83).

Es importante determinar que la parte resolutive es la sección más importante de la resolución, ya que tiene fuerza legal, por lo que debe ser redactada de forma clara, precisa y completa, con el objeto de evitar controversias en el momento de su aplicación (Cabrera 2009, p. 83).

Además, debe existir una relación lógica – de causa a efecto – entre los fundamentos expuestos en la parte considerativa y las decisiones que se toman en la parte resolutive; es decir, las declaraciones o decisiones que se exponen en la parte resolutive deben guardar íntima relación con los argumentos expresados en la parte considerativa, ya que cualquier exceso u omisión podría ocasionar la nulidad de la resolución (Cabrera 2009, p. 83).

En este contexto, una resolución administrativa es revocada o anulada solamente por otra resolución expedida por la misma autoridad o por la autoridad superior, teniendo que, una resolución administrativa es nula cuando: **a)** Haya sido expedida por autoridad incompetente; **b)** Sea contraria a la Constitución y a las leyes, o se sustentan en disposiciones derogadas o inexistentes al momento de su expedición; **c)** Haya sido expedida sin observar las normas de procedimiento vigente; **d)** Su parte resolutive no guarda relación explícita ni implícita con los fundamentos expuestos en la parte considerativa, es decir por defecto de ella misma (Cabrera 2009, p. 83).

Por otro lado, es fundamental que la resolución administrativa, tanto de primera como de segunda instancia, cumpla con el principio de congruencia con respecto al auto de inicio del sumario disciplinario. Este principio ha sido desarrollado en la sentencia de 20 de junio de 2005, la cual fue emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro del caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala, en cuya parte pertinente se determinó lo siguiente:

67. Al determinar el alcance de las garantías contenidas en el artículo 8.2 de la Convención, la Corte debe considerar el papel de la “acusación” en el debido proceso penal *vis-à-vis* el derecho de defensa. La descripción material de la conducta imputada contiene los datos fácticos recogidos en la acusación, que constituyen la referencia indispensable para el

ejercicio de la defensa del imputado y la consecuente consideración del juzgador en la sentencia. De ahí que el imputado tenga derecho a conocer, a través de una descripción clara, detallada y precisa, los hechos que se le imputan. La calificación jurídica de éstos puede ser modificada durante el proceso por el órgano acusador o por el juzgador, sin que ello atente contra el derecho de defensa, cuando se mantengan sin variación los hechos mismos y se observen las garantías procesales previstas en la ley para llevar a cabo la nueva calificación. El llamado ‘principio de coherencia o de correlación entre acusación y sentencia’ implica que la sentencia puede versar únicamente sobre hechos o circunstancias contemplados en la acusación. (Caso Fermín Ramírez vs Guatemala, Serie C No.126, 2005, párr. 92).

En este mismo sentido, la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia ha emitido jurisprudencia obligatoria de acuerdo con los fallos coincidentes dentro de los juicios No. 800-2013, No. 29-2013 y No. 290-2012, cuyas situaciones fácticas concretas y reiterativas sobre un mismo punto de derecho se resumen de la siguiente manera:

- a. El cambio de tipo penal realizado por el juzgador mediante su sentencia, inminentemente con posterioridad a la defensa del procesado, implicaría una vulneración a los derechos del procesado, de equiparable magnitud a la reformulación de los hechos por los que se le juzga.
- b. Uno de los puntos fundamentales del principio de congruencia en el derecho a la defensa del procesado, el cambio drástico en el tipo penal podría dejar totalmente sin efecto la defensa del procesado, al generar que sus argumentos esgrimidos para enervar aquellos que fueron vertidos por el fiscal de la causa no sean adecuados para contrarrestar la inexistencia de los elementos de un nuevo tipo penal por el que se lo acusa o condena, generando en el proceso una carga procesal que no le corresponde.
- c. Se puede realizar un cambio de tipo penal al momento de juzgar al procesado siempre que no se altere los hechos por los cuales se investigó, llamó a juicio y juzgó al procesado pues se debe mantener la congruencia fáctica; no se debe alterar el bien jurídico protegido, de aquel que fue utilizado por el fiscal para acusar desde la etapa intermedia del proceso al encartado, al que consigna efectivamente el juzgador en su providencia. Este requisito deviene de los límites impuestos al órgano jurisdiccional, cuando efectivamente aplique el principio *iura novit curia*; y lo más importante se debe mantener la viabilidad de la defensa realizada por el procesado es decir que los argumentos presentados por este para desvirtuar su autoría o participación, dentro de los hechos que se le imputan, sirvan tanto para defenderle del tipo penal acusado por el fiscal, como de

aquel al que el juzgador intenta aplicar en su resolución. (Corte Nacional de Justicia, 2013)

Al respecto, si bien los aludidos criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Nacional de Justicia hacen referencia al principio de congruencia en procesos penales, estos criterios también son aplicables al Derecho Administrativo-Disciplinario, ya que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante sentencia dictada el 02 de febrero de 2001 dentro del caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, identificó la obligatoriedad de todo órgano del Estado de observar las garantías del debido proceso cuando se determinen derechos y obligaciones, en los términos del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la siguiente manera:

124. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal. (Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Serie C No.72, 2001)

En consecuencia, las resoluciones emitidas por los Directores Provinciales correspondientes y por el Pleno del Consejo de la Judicatura deben referirse exclusivamente a los hechos y a la(s) falta(s) disciplinaria(s) que hayan sido imputadas al perito sumariado en el auto de inicio, ya que referirse a otros hechos o sancionar por una infracción distinta a la que consta en el auto de apertura del sumario disciplinario con el que se citó al sujeto pasivo del procedimiento administrativo, devendría en una vulneración flagrante de sus derechos al debido proceso y a la defensa, consagrados en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, los cuales serán analizados a profundidad en el segundo capítulo del presente trabajo investigativo.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO EN LOS SUMARIOS DISCIPLINARIOS SEGUIDOS EN CONTRA DE LOS PERITOS ACREDITADOS POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA**

El artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana”) determina que:

1. 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, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. (CADH, 1969)

Al respecto, de conformidad con la interpretación de dicho artículo, dada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho al debido proceso legal<sup>13</sup> o “derecho de defensa procesal” es una garantía procesal que debe estar presente en toda clase de procesos, no solamente en aquellos de orden penal, sino también en aquellos de tipo civil, administrativo o de cualquier otro (Rodríguez Rescia, 1998, p. 2).

He allí la importancia de definir al debido proceso, siendo este el conjunto de derechos que tienen la finalidad de asegurar que las pretensiones de las partes sean adecuadamente consideradas por el órgano llamado a tomar una decisión sobre las mismas (Díaz & Urzúa, 2018, pp. 183-184).

En este sentido, el derecho fundamental al debido proceso – para el ámbito no penal – se encuentra conformado por otros derechos, entre los cuales se encuentran el derecho al juzgador equitativo, a la igualdad procesal de las partes, a la defensa, a la publicidad de los actos procesales, a ser juzgado en un plazo razonable; y, a una sentencia motivada (Díaz & Urzúa, 2018, pp. 189).

Al mismo tiempo, el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce al debido proceso como un derecho de protección que debe ser asegurado en todo

---

<sup>13</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que el debido proceso legal consiste en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley (Caso Genie Lacayo vs Nicaragua, Serie C No.30, 1997).

proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, estableciendo que el derecho al debido proceso incluye ciertas garantías básicas, conforme se detalla a continuación:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.
2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.
3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.
4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.
5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aún (Sic) cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora.
6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.
7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
  - a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
  - b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.
  - c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.
  - d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.
  - e) Nadie podrá ser interrogado, ni aún con fines de investigación, por la Fiscalía General del Estado, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público, ni fuera de los recintos autorizados para el efecto.
  - f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento.

- g) En procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor.
- h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.
- i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto.
- j) Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad, y a responder al interrogatorio respectivo.
- k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.
- l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.
- m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos. (Const., 2008)

En síntesis, tanto el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos<sup>14</sup> como la Constitución de la República del Ecuador reconocen que el derecho fundamental al debido proceso debe ser respetado tanto en procesos judiciales como en procedimientos administrativos.

En consecuencia, los procedimientos disciplinarios deben observar las garantías del derecho fundamental al debido proceso previamente citadas, tanto más que el segundo inciso del artículo 116 del Código Orgánico de la Función Judicial determina que: “En los sumarios disciplinarios se observarán las garantías del derecho de defensa y las demás del debido proceso consagradas en la Constitución” (COFJ, 2009).

Por tanto, a continuación, se analizará cada una de las garantías del debido proceso consagradas en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, realizando un

---

<sup>14</sup> El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos está formado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyo principal instrumento es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Dulitzky, 1998, p. 9).

contraste entre su contenido y sus implicaciones en el procedimiento disciplinario previsto en el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial.

## **1. Corresponde a toda autoridad administrativa garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes**

A fin de comprender el sentido de esta primera garantía del debido proceso y desentrañar su alcance en los procedimientos disciplinarios seguidos en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura, en el presente apartado se realizará un breve análisis de cada uno de sus componentes, específicamente respecto del significado de los términos “autoridad administrativa”, “normas”, “derechos” y “partes”.

Así, en primer lugar, la autoridad administrativa puede ser definida como el delegado del poder ejecutivo<sup>15</sup> que se encarga de la gestión de los actos que interesan a la administración pública, ejecutando y haciendo ejecutar las leyes y las disposiciones de la autoridad constituida (Cabanellas, 1976).

De este modo, puede connotarse como autoridad administrativa al servidor público que realiza actos administrativos y que posee facultad de decisión, es decir que tiene la potestad de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria (Tapia Vega, Carrasco Parrilla, & Oliva Gómez, 2019, pp. 16-17).

En este sentido, cuando se habla de “autoridad administrativa” dentro de un procedimiento administrativo sancionatorio, se está haciendo alusión al representante del poder público que, en ejercicio de la potestad administrativa disciplinaria, dirige la sustanciación del procedimiento disciplinario hasta su conclusión; es decir, hasta el momento de la emisión y ejecución del acto administrativo<sup>16</sup> con el cual resuelve la situación jurídica de la persona sumariada. Por consiguiente, en los sumarios disciplinarios iniciados en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura, la autoridad administrativa de primera instancia es el Director Provincial correspondiente; y, la de segunda instancia es

---

<sup>15</sup> Para Guillermo Cabanellas (1976), el poder ejecutivo – en el ámbito público – abarca al gobierno y a todos los órganos y organismos de la administración pública.

<sup>16</sup> El artículo 98 del Código Orgánico Administrativo define al acto administrativo como “(...) la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo.” (Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31, 2017).

el Pleno del Consejo de la Judicatura<sup>17</sup>, por expreso mandato del artículo 45 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial.

Por otra parte, respecto de la definición del término “norma”, el jurista Hans Kelsen identificó que con dicho vocablo se designa una prescripción, precepto o mandato, debiendo tener en consideración que la norma, además de mandar, también tiene las funciones de autorizar, permitir y derogar (2018, p. 33).

Es así como, en la medida en que el vocablo “norma” designa un precepto o mandato, este significa que algo debe ser u ocurrir, lo que implica un imperativo de que otro (u otros) debe (o deben) comportarse de un modo determinado (Kelsen, 2018, p. 34). Por tanto, las normas jurídicas son el contenido de enunciados que expresan lo que es obligatorio, prohibido o permitido, o lo que al menos se puede expresar de esa manera (Sieckmann, 2015, p. 896).

En este orden de ideas, la norma jurídica puede entenderse como una especie de las normas en general que se diferencia de las demás por pertenecer a un sistema jurídico, combinando de esa manera el concepto de norma en general con la propiedad de tener validez<sup>18</sup> jurídica (Sieckmann, 2015, p. 905).

A este respecto, el ordenamiento jurídico es el conjunto de normas jurídicas que está vertebrado por una serie de relaciones especiales entre ellas, formando una estructura de red jerarquizada verticalmente (Martínez de Pisón Cavero, 2013, p. 149).

A partir de lo antes descrito, es preciso identificar que el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador prevé el siguiente orden jerárquico de aplicación de las normas jurídicas: “La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.” (Const., 2008).

---

<sup>17</sup> Mediante Resolución No. 070-2014 de 28 de abril de 2014, el Pleno del Consejo de la Judicatura resolvió aprobar el Estatuto Integral de Gestión Organizacional por Procesos que Incluye la Cadena de Valor, su Descripción, el Mapa de Procesos, la Estructura Orgánica y la Estructura Descriptiva del Consejo de la Judicatura a Nivel Central y Desconcentrado, en cuyo punto 2.2.3 se identifican las atribuciones y responsabilidades del Subdirector Nacional de Control Disciplinario, entre las cuales se encuentra la de ejercer como autoridad sustanciadora de aquellos procedimientos disciplinarios remitidos por las Direcciones Provinciales, cuya resolución es competencia del Pleno del Consejo de la Judicatura (R-070-2014, 2014). En consecuencia, el Subdirector Nacional de Control Disciplinario será la autoridad encargada de la sustanciación de los expedientes disciplinarios seguidos en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura que, en virtud de la interposición de un recurso de apelación, hayan sido remitidos por las Direcciones Provinciales para conocimiento del Pleno del Consejo de la Judicatura.

<sup>18</sup> El decir que una norma es válida implica que esta pertenece a un ordenamiento jurídico y que está investida de toda la autoridad propia del ordenamiento al cual pertenece, teniendo de esa manera fuerza obligatoria (Martínez de Pisón Cavero, 2013, p. 138).

De este modo, la administración pública y su funcionamiento demandan de la presencia del Derecho en su conjunto, de tal manera que la autoridad y el servidor público que actúen en cualquiera de sus cometidos a nombre de la administración pública, siempre tendrán que basar sus actuaciones en Derecho (Morales Tobar, 2011, p. 10). Al respecto, es pertinente señalar que el ejercicio de la discrecionalidad por parte del agente público también está sometido a los lineamientos del Derecho y al ordenamiento jurídico, por lo cual este tipo de acciones no significa liberalidad de la autoridad y peor aún arbitrariedad, pues la actuación de un buen administrador siempre estará sometida al principio de juridicidad (Morales Tobar, 2011, pp. 10-11).

Posteriormente, Guillermo Cabanellas define al “derecho” (con la primera letra en minúscula como criterio diferenciador), como aquella “(...) facultad, poder o potestad individual de hacer, elegir o abstenerse en cuanto a uno mismo ataño, y de exigir, permitir o prohibir a los demás; ya sea el fundamento natural, legal, convencional o unilateral. (...)” (Cabanellas, 1976). Es preciso señalar que dicho concepto puede ser ampliado a fin de que no se excluya a los derechos colectivos consagrados en el artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>19</sup>; por lo que, partiendo de la definición previamente citada, se entenderá por “derechos” a aquellas facultades, poderes o potestades individuales o colectivas de hacer, elegir o abstenerse en cuanto a lo que ataño a uno mismo o a la minoría étnica, respectivamente; y, de exigir, permitir o prohibir a los demás, lo cual puede tener un fundamento natural o normativo.

Sobre ello, el numeral 6 del artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) prevé que todos los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes; y que, a diferencia de las normas jurídicas, tienen igual jerarquía.

Por otro lado, las “partes” son aquellos sujetos situados en dos posiciones contradictorias en el conflicto jurídico, los cuales pueden ser una o varias personas (naturales o jurídicas) tanto del lado activo como del pasivo (Fix-Zamudio & Ovalle Favela, 1991, p. 26).

Ahora bien, dadas las particularidades del procedimiento sancionatorio administrativo, no es pertinente hablar estrictamente de “partes” dentro del mismo, pues en la terminología jurídica dicha expresión está íntimamente ligada a fenómenos judiciales que

---

<sup>19</sup> El artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador establece los derechos colectivos reconocidos a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, los cuales deberán ser garantizados de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos (Const., 2008).

son ajenos al que enmarca el *ius puniendi* de la administración (Ossa, 2009, p. 659). Por tanto, al hacer alusión a los intervinientes dentro de los procedimientos disciplinarios, dentro del presente trabajo investigativo se utilizará la denominación “sujetos activos y pasivos”, tal como se los ha identificado en el procedimiento previsto en el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial<sup>20</sup>.

En este orden de ideas, en el derecho sancionatorio la figura de los sujetos constituye el eje que estructura las actuaciones de los intervinientes del procedimiento administrativo, de tal manera que tan solo ellos son los titulares de los derechos y obligaciones del sistema punitivo (Ossa, 2009, p. 658). Por consiguiente, la autoridad administrativa a cargo de la conducción y resolución del procedimiento – aun cuando actúe como interviniente – no ostenta la calidad de sujeto, pues no actúa como interesado<sup>21</sup> (Ossa, 2009, p. 658).

En definitiva, los Directores Provinciales, el Subdirector Nacional de Control Disciplinario y el Pleno del Consejo de la Judicatura, en la sustanciación y resolución de los procedimientos disciplinarios iniciados en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura, deberán observar las normas establecidas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, especialmente aquellas contenidas en el Código Orgánico de la Función Judicial, Código Orgánico General de Procesos<sup>22</sup> y Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial; y, deberán garantizar<sup>23</sup> los derechos de los sujetos pasivos del procedimiento administrativo (denunciante<sup>24</sup> y sumariado), consagrados en la Constitución

---

<sup>20</sup> “**Art. 6.- Sujetos.** - En el sumario disciplinario intervienen el sujeto activo y el sujeto pasivo. Son sujetos activos dentro del sumario disciplinario: **a)** El Pleno del Consejo de la Judicatura; **b)** La o el Presidente del Consejo de la Judicatura; **c)** La o el Director General del Consejo de la Judicatura; **d)** La o el Subdirector Nacional de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura; **e)** Las o los Directores Provinciales; y, **f)** Las o los Coordinadores Provinciales de Control Disciplinario. Son sujetos pasivos dentro del sumario disciplinario: **a)** La o el servidor judicial sumariado; **b)** La o el exservidor judicial sumariado en los casos en que habiendo dejado de pertenecer a la Función Judicial fuere sumariado por un acto u omisión cometido durante el ejercicio de su función; y, **c)** La o el denunciante.” (R-CJ-038-2021, 2021).

<sup>21</sup> El concepto de interesado alude a la capacidad del particular para intervenir en un determinado procedimiento administrativo, lo cual tiene un estrecho vínculo con la legitimación (Ossa Arbeláez, 2009, pág. 659).

<sup>22</sup> El inciso tercero del artículo 222 del Código Orgánico General de Procesos determina que, en caso de inasistencia injustificada de la o el perito a la audiencia de juicio, su informe no tendrá eficacia probatoria y perderá su acreditación en el registro del Consejo de la Judicatura; y, el inciso sexto del mismo artículo establece que el error esencial debe ser declarado por el juzgador correspondiente, por cuanto únicamente puede ser alegado y probado en audiencia (Suplemento del Registro Oficial Suplemento No. 506, 2015).

<sup>23</sup> La obligación de garantizar implica una conducta positiva que comprende el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (Ferrer Mac-Gregor & Pelayo Möller, 2012, p. 154).

<sup>24</sup> En términos generales, ciertos autores niegan la legitimación del denunciante como partícipe en el procedimiento administrativo, argumentando que por el solo hecho de formular la denuncia no adquiere la calidad de sujeto, por lo cual no tendría la facultad de participar en su condición de interesado (Ossa, 2009, pp.

de la República del Ecuador y el bloque de constitucionalidad<sup>25</sup>, el cual se encuentra constituido por aquellas normas que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, tienen rango de constitucionales por expreso mandato de la propia Constitución (Arango Olaya, 2004, p. 79), como es el caso de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos.

## 2. Presunción de inocencia

La presunción de inocencia se configura en un derecho fundamental que asegura que la persona procesada no será considerada *a priori* culpable; y, por tanto, recibirá la consideración y el trato de “no autor” o “no partícipe” de las infracciones que se le atribuyen, teniendo como consecuencia que solamente perderá su condición de inocente por una resolución o sentencia en firme que haya sido emitida por un juez o tribunal independiente, imparcial y competente, tras un proceso en el que se hayan respetado todas las garantías constitucionales (Belda Pérez-Pedrero, 2001, p. 180).

Así pues, la presunción de inocencia ostenta una doble virtualidad, ya que, por un lado, el imputado deberá ser considerado inocente hasta que no haya quedado establecida su culpabilidad mediante sentencia o resolución administrativa en firme; y, por otro lado, la condena deberá fundarse en prueba de cargo válidamente practicada, de la que derive su culpabilidad (Carmona Ruano, 1990, p. 22).

En este sentido, la doctrina del derecho internacional de derechos humanos ha señalado que el principio de presunción de inocencia tiene tres dimensiones distintas: **a)** Dimensión de trato durante el proceso; **b)** Dimensión probatoria (referente a la carga de la prueba); y, **c)** Una tercera dimensión relacionada con las personas privadas de libertad sin

---

665-666). En cambio, otro sector de la doctrina clasifica a los denunciantes entre denunciantes perjudicados (interesados) y denunciantes comunes (terceros no interesados), los cuales se distinguen por ostentar o no un interés directo para ejercitar la legitimación dentro del procedimiento disciplinario (Ossa, 2009, pp. 662-664). No obstante, dicha distinción no se encuentra vigente en la legislación ecuatoriana, por cuanto el actual artículo 113 del Código Orgánico de la Función Judicial prevé que cualquier persona natural o jurídica podrá presentar la denuncia disciplinaria respectiva, sin que para el efecto se requiera un interés directo (COFJ, 2009); y, por otro lado, el último inciso del artículo 45 del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial establece que tanto las partes procesales como la ciudadanía en general pueden solicitar el inicio del procedimiento disciplinario (R-CJ-067-2016, 2016). En tal virtud, en aquellos procedimientos disciplinarios iniciados por denuncia en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura, todos los denunciantes – sin distinción – ostentan la calidad de sujetos.

<sup>25</sup> El bloque de constitucionalidad abarca aquellas normas contenidas en instrumentos internacionales de derechos humanos que no están incluidas formalmente en el texto de la Constitución, pero que forman parte de aquella por su remisión, por lo cual ostentan jerarquía constitucional; condición de la que proviene la obligación de las autoridades administrativas de observarlas y respetarlas (CCE-CN-14-19-CN/20, 2020).

condena, la cual no es objeto de nuestro interés dado los fines del presente trabajo investigativo (O'Donnell, 2004, como se citó en Osorio Vargas, 2017, pág. 416).

En relación con lo antes expuesto, se debe tomar en cuenta que la presunción de inocencia se constituye en una presunción *iuris tantum*, es decir, que admite prueba en contrario; teniendo que la “presunción” es el lineamiento que exige cierto tratamiento de las personas que no han sido condenadas, quienes deben ser tratadas de una manera compatible a la posibilidad de que sean inocentes, debiendo entender a la “inocencia” como libertad de culpa (Aguilar, 2018, p. 15).

En este orden de ideas, al referirnos a la dimensión probatoria de la presunción de inocencia, se tiene que la carga de la prueba le corresponderá a quien mantiene la acusación, no siendo dable que el inculcado soporte con la obligación de demostrar su inocencia (Ossa, 2009, p. 250). Por tanto, este derecho implica la necesidad de que toda sanción, sea penal o administrativa, tenga un sustento serio en la actividad probatoria despegada en el respectivo expediente, de tal modo que dicha presunción es lesionada cuando la condena no se fundamenta en esas pruebas (Ossa, 2009, p. 252).

En otras palabras, no es el imputado el que tiene que argumentar el hecho negativo de la no comisión de la infracción, puesto que es la administración la que tiene la obligación de demostrar el hecho o el acto que se le reprocha al presunto autor, así como su responsabilidad; por lo cual, el peso de la prueba no se distribuye entre el acusador y el acusado, sino que corre únicamente a costas del primero (Ossa, 2009, pp. 252-253).

En razón de lo antes expuesto, este derecho supone una verdad interina o provisional que sólo adquiere rango definitivo cuando las pruebas recogidas no logren desvirtuarla, según declaración de la resolución; de tal modo que, solamente cuando los elementos de convicción que ingresen válidamente al expediente vayan adquiriendo verosimilitud, la presunción de inocencia empezará a debilitarse hasta convertirse en una realidad procesal que desvanece la entidad de la presunción, debiendo reconocerlo así el acto administrativo (Ossa, 2009, p. 250).

Conviene subrayar que el derecho a la presunción de inocencia se encuentra reconocido en la Constitución de la República del Ecuador como una garantía básica del derecho al debido proceso, así como también se halla consagrado a nivel internacional en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CCE-CN-14-19-CN/20, 2020), debiendo tener en cuenta que en la referida normativa internacional se hace alusión al principio de presunción de inocencia en los procesos penales, lo que genera una

controversia con respecto a su plena aplicación en los procedimientos administrativos sancionatorios (Osorio, 2017, p. 417).

Dicho debate se debe a que los Sistemas Universal, Interamericano y Europeo emplean distintos estándares sobre la aplicación del derecho a la presunción de inocencia, ya que, por un lado, el Sistema Universal, a través del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, determina que la presunción de inocencia solamente es aplicable a procesos criminales y no a otro tipo de materias; mientras que, por otro lado, el Sistema Interamericano y el Sistema Europeo, a través de la Corte IDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, respectivamente, sin referirse explícitamente a la presunción de inocencia en materia administrativa ni establecer reglas absolutas respecto de su aplicación en este tipo de procedimientos, han emitido pronunciamientos genéricos concernientes al trato de inocente que deben recibir todas las personas que son sujetos de un proceso judicial o procedimiento administrativo (Osorio, 2017, p. 418-419).

No obstante, a pesar de los distintos criterios jurisprudenciales a nivel internacional, la presunción de inocencia en efecto es aplicable a todos los procedimientos que podrían derivar en alguna pena o sanción como resultado de cualquiera de los poderes sancionadores del Estado, entre los cuales definitivamente se encuentran los procedimientos disciplinarios, ya que estos implican el ejercicio de la potestad punitiva del Estado (Ortega & García, 2018, pp. 121-122), lo que deviene en que dicho principio se constituya en un postulado eje del derecho administrativo sancionatorio, configurándose de esta manera en un derecho subjetivo fundamental del cual es titular el sujeto pasivo de cualquier procedimiento sancionador (Ossa, 2009, p. 250).

De ahí que, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia No. 22-13-IN/20 de 09 de junio de 2020, acogiendo el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia emitida el 24 de noviembre de 2004 dentro del caso *Lori Berenson vs. Perú*, señaló lo siguiente:

56. El derecho a la presunción de inocencia no solamente tiene cabida dentro de un proceso penal o con relación a este, sino también posee una dimensión extraprocesal, dado que *“la presunción de inocencia puede ser violada no sólo por el juez o una Corte, sino también por otra autoridad pública”*. Por tal motivo, esta dimensión extraprocesal – fuera del proceso penal – lleva de suyo el derecho de las personas y la obligación de las autoridades a respetar la presunción de inocencia, y que por ende no se apliquen las consecuencias o los efectos

jurídicos correspondientes a esos hechos en otras relaciones jurídicas (CCE-IN-22-13-IN, 2020).

Por tanto, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano se hace extensiva la plena aplicación del derecho a la presunción de inocencia a los procedimientos administrativos sancionatorios, lo cual implica que la autoridad administrativa tendrá, por un lado, la carga de la prueba para acreditar los cargos formulados (dimensión probatoria); y, por el otro, el deber de dar un trato justo y de inocente al presunto infractor durante la sustanciación del respectivo sumario administrativo (dimensión de trato durante el procedimiento) (Osorio, 2017, p. 431).

Por consiguiente, tomando en consideración el contenido del numeral 2 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>26</sup> y la precitada interpretación realizada por la Corte Constitucional del Ecuador, se verifica que los Directores Provinciales, el Subdirector Nacional de Control Disciplinario y el Pleno del Consejo de la Judicatura, en la sustanciación y resolución del respectivo sumario disciplinario, deben respetar y garantizar el derecho a la presunción de inocencia de los peritos a quienes se les atribuye el cometimiento de una infracción disciplinaria, tanto en su dimensión probatoria como en su dimensión de trato durante el procedimiento.

### **3. Seguridad jurídica y reserva legal para infracciones y sanciones disciplinarias**

En primer lugar, es preciso identificar la Constitución de la República del Ecuador prevé 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 (2008, Art.72).

En este sentido, la seguridad jurídica se configura en la garantía que ostenta el ciudadano de conocer previamente las consecuencias jurídicas que se derivan de su conducta (Ossa, 2009, p. 299), por lo cual se constituye en un principio general del derecho público que implica dos grandes aspectos: Por una parte, la estabilidad razonable en las situaciones jurídicas; y, por otra, un acceso correcto al derecho (Osorio, 2017, p. 284).

---

<sup>26</sup> “**Art. 76.-** En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada. (...)” (Const., 2008).

Así, la seguridad jurídica tiene una dimensión objetiva que contiene condiciones de *corrección estructural* (formulación adecuada de las normas del ordenamiento jurídico) y de *corrección funcional* (cumplimiento del Derecho por sus destinatarios y especialmente por los órganos encargados de su aplicación); y, una dimensión subjetiva encarnada por la *certeza del Derecho* (Pérez, 2000, p. 4).

Al respecto, en la sentencia de 12 de marzo de 2014, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador dentro del caso No. 0941-13-EP, se estableció lo siguiente:

En este sentido, este derecho se constituye en la garantía del respeto a la Constitución, como norma jerárquicamente superior, cuya observancia corresponde a todas las autoridades públicas y judiciales, las cuales deberán aplicar normas jurídicas que hayan sido expedidas con anterioridad al hecho sometido a su conocimiento. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano se concibe a la seguridad jurídica como un derecho, es decir, es aquella prerrogativa, que ostentan todas las personas para exigir el respeto de la norma constitucional, tanto a través de la formulación de normas jurídicas previas, claras y públicas, como también respecto a su correcta aplicación por parte de las autoridades competentes. Dicho de este modo, la seguridad jurídica es un derecho constitucional que pretende brindar a los ciudadanos certeza en cuanto a la creación y aplicación normativa. (CCE-EP-039-14-SEP-CC, 2014, p. 10)

De esta manera, se ha determinado que el derecho constitucional a la seguridad jurídica se compone de tres elementos: **1.** Respeto a la Constitución de la República del Ecuador, como la norma jerárquicamente superior dentro del ordenamiento jurídico; **2.** Existencia de normas previas, claras y públicas; y, **3.** Autoridad competente con atribuciones reconocidas en el ordenamiento jurídico (CCE-IN-009-17-SIN-CC, 2017, p. 19).

A propósito del primer elemento, el artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) identifica que las normas y actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, ya que, caso contrario, carecerán de eficacia jurídica, por cuanto la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico.

Sobre ello, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia emitida el 12 de abril de 2017 dentro del caso No. 0011-16-IN, determinó lo siguiente:

De esta manera se consagra el valor de los preceptos constitucionales, reflejando el principio de supremacía constitucional como el umbral del derecho constitucional, ubicando a la

Constitución de la República del Ecuador en un peldaño jerárquicamente por encima de todas las demás normas jurídicas internas y externas, que puedan llegar a regir en el país; pero con una sola aclaración de que los tratados internacionales de derechos humanos, inviste de jerarquía constitucional y están por encima de las leyes, y de todo el resto del derecho interno, es decir, estos no son infraconstitucionales como los otros. La supremacía de la Constitución (Sic) tiene dos sentidos: uno, material y otro, formal. El primero significa que la Constitución –derecho constitucional-, es el fundamento y la base de todo el orden jurídico-político del Estado. El segundo, apunta a la noción de que la Constitución revestida de supra legalidad, obliga a que las normas y los actos estatales y privados se ajusten a ella. Ello envuelve una formulación de deber ser todo el orden jurídico-político del Estado, congruente o compatible con la Constitución de la República. (...) En este sentido, el elemento *ut supra* requiere que las normativas reglamentarias expedidas por el Consejo de Educación Superior, mantengan conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, a fin de respetar y no contrariar la jerarquía normativa, toda vez que el fundamento de este derecho se ve reflejado en el máximo respeto a la Constitución y la ley, dentro de la cual se incluye el derecho constitucional de legalidad a la imposición de las sanciones administrativas (...). (CCE-IN-009-17-SIN-CC, 2017, pp.20-21)

Así pues, la supremacía de la Constitución radica en dos vertientes esenciales: La formal<sup>27</sup> y la material (Del Rosario Rodríguez, 2011, p. 100). No obstante, en virtud del objeto del presente trabajo investigativo, no se realizará un análisis exhaustivo sobre la supremacía formal de la Constitución de la República del Ecuador, tanto más que, por expreso mandato del artículo 425 *ibidem*, esta encabeza –junto con el bloque de constitucionalidad– la jerarquía normativa del sistema jurídico ecuatoriano; y, por tanto, al estar vigentes el Código Orgánico de la Función Judicial y el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial (como normas de imperativo cumplimiento en los procedimientos disciplinarios seguidos en contra de peritos acreditados por el Consejo de la

---

<sup>27</sup> La supremacía formal engloba los siguientes aspectos: **a)** La Constitución posee un proceso de reforma distinto al de las leyes ordinarias, como consecuencia del principio de rigidez; **b)** La norma suprema es la que establece las reglas que dotan de competencia a los órganos de poder para actuar y cómo se deben crear todas las demás normas jurídicas; **c)** De la Constitución emana la validez de todo acto jurídico, por cuanto existe una adecuación connatural (formalmente hablando) de dichos actos hacia ella; es decir, su constitucionalidad dependerá del cumplimiento de los procesos formales de creación normativa; **d)** La Constitución encabeza la jerarquía normativa del sistema jurídico, siguiéndole en orden aquellas normas jurídicas que, según el valor que se les haya otorgado, posean un rango gradualmente menor, evitando con ello que otra norma jurídica pudiera contradecirla (Del Rosario Rodríguez, 2011, pp 103-104). De este modo, el principio de *jerarquía normativa* establece un orden de prelación de las fuentes del Derecho que impide la derogación, modificación o infracción de las normas de rango superior por aquellas que les están subordinadas (Pérez Luño, 2000, p. 5).

Judicatura), se tiene que estos poseen un rango gradualmente menor y fueron expedidos conforme los respectivos procesos formales previstos para su creación.

Ahora bien, por su parte, la supremacía material conlleva que la Constitución no sea suprema por su carácter de norma fundante, sino que lo sea en la medida que aloja elementos axiológicos que inciden en la vigencia y protección de los derechos humanos; y, en ello radica la importancia de reconocer la naturaleza dual de la supremacía de la Constitución, por cuanto esta se asume como un ente plural, formal y contenedor de los principios y derechos fundamentales (Del Rosario Rodríguez, 2011, p. 115).

De ahí que, todos los actos emanados por las autoridades que intervienen en la sustanciación y resolución de los sumarios disciplinarios seguidos en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura, deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, respetando y garantizando los derechos de protección consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, por ser la norma suprema del ordenamiento jurídico.

Por otra parte, en cuanto al segundo elemento del derecho a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia emitida el 10 de septiembre de 2019 dentro del caso No. 2152-11-EP, señaló:

22. En general del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad. (CCE-EP-1357-13-EP/20, 2020, p. 8)

Aquello guarda relación con lo manifestado por el mismo órgano dentro del caso No. 0011-16-IN, en cuya parte pertinente manifestó:

Este segundo elemento que forma parte de la seguridad jurídica implica la certeza del derecho, pues permiten (Sic) conocer lo que está permitido, prohibido o lo que se manda a cumplir. En otras palabras, es la seguridad de las personas en cuanto a sus derechos y el cumplimiento de los deberes, obligaciones y prohibiciones contenidas en las normas constitucionales y legales. Por lo tanto, constituye la garantía de que el ordenamiento jurídico será aplicado de manera objetiva, de tal forma que el Estado garantice a las personas el

respeto de los derechos consagrados tanto en la Constitución, en los instrumentos internacionales que ratificados por el Ecuador forman parte del ordenamiento jurídico y del llamado bloque de constitucionalidad, de las leyes, de la jurisprudencia, los mismos que son fuente del derecho que otorga la confianza a las personas de que su situación jurídica no será modificada arbitrariamente al margen de la legislación pertinente en el caso concreto. El parámetro *ut supra* exige que toda autoridad administrativa o judicial se encuentra en la obligación de observar la legislación aplicable al asunto o tema a resolver, pues de no hacerlo, estaría vulnerando el derecho constitucional a la seguridad jurídica que le asiste a las personas. (CCE-IN-009-17-SIN-CC, 2017, p. 21)

Respecto de la exigencia de que existan normas previas, resulta conveniente indicar que las normas jurídicas gobiernan únicamente para el futuro, esto es, para los casos que tengan ocurrencia después de su vigencia; por lo cual, se torna en una regla general que las normas jurídicas que deben ser aplicadas son aquellas que están vigentes al momento de la comisión de un hecho (Ossa , 2009, p. 296-297).

Ello guarda relación con el principio de irretroactividad de la sanción administrativa, el cual encuentra su fundamento en la certeza jurídica que deben tener los ciudadanos, respecto de las normas jurídicas aplicables en un momento determinado de tiempo (Osorio, 2017, pp. 102-103).

De este modo, la no retroactividad tiene una doble dimensión, ya que, por un lado, implica que la tipificación de nuevas infracciones no pueda ser aplicada a ninguna conducta realizada con anterioridad a su entrada en vigor; y, por otro lado, conlleva que no se pueda aumentar la gravedad de una sanción en virtud de una norma dictada con posterioridad al hecho a ser sancionado (Osorio, 2017, p. 103), debiendo destacar que existe una excepción a la irretroactividad (derivada del principio *pro disciplinado*), la cual será abordada en el sexto apartado del presente capítulo.

Posteriormente, en cuanto a la existencia de normas claras, conviene subrayar que el lenguaje normativo es relevante dado que las personas deben tener la certeza de su contenido (Centenera, 2012, p. 194). Es así que, podría afirmarse que es posible contribuir al cumplimiento de las normas si en estas se utiliza un lenguaje claro, preciso y sencillo, entendiendo a la claridad como la posibilidad de que un texto sea percibido o entendido; a la precisión como la exactitud de la expresión o detalle; y, a la sencillez como el resultado de la no ambigüedad en sus vertientes semántica y sintáctica, lo cual deviene en que el texto tenga un sentido cierto o exacto (Xanthaki, 2010, citado por Centenera, 2012, p. 195).

Por otro lado, se tiene que las normas deben ser públicas, lo que implica que estas no puedan entrar a operar antes de que los ciudadanos las conozcan a través de su publicación; puesto que, solo entonces su contenido se entiende como divulgado al público en general (Ossa, 2009, p. 297). Al respecto, se tiene que el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial fue emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura mediante resolución No. 040-2014 de 10 de marzo de 2014; y, de acuerdo con su disposición final única, este entró en vigencia a partir del 15 de abril del 2014, sin perjuicio de que el mismo haya sido publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 125 de 28 de abril del 2014.

Ahora bien, para no infringir una norma es necesario conocerla, y para que sea conocida hay que divulgarla suficientemente, puesto que no basta con el requisito formal de su publicación en el Registro Oficial, que el ciudadano no lee; por lo cual, si el Estado quiere sancionar, está claro que con la publicación de la norma ya está legitimado, pero si lo que quiere es no sancionar, sino inducir a los ciudadanos a que no infrinjan la norma, entonces la divulgación resulta imprescindible (Nieto García, 1994, citado por Ossa, 2009, p. 128).

Sobre ello, es necesario destacar que el artículo 6 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial establece que las personas que deseen ser calificadas como peritos del Consejo de la Judicatura deberán cumplir con la normativa de dicho reglamento y presentarán en la Dirección Provincial correspondiente – entre otros documentos – aquel previsto en los literales f) y g) del numeral 6 de dicho artículo, esto es una declaración juramentada ante notaria o notario, en la cual el postulante deberá declarar bajo juramento que conoce el contenido de dicho reglamento y que se somete a sus disposiciones (R-CJ-040-2014, 2014).

Asimismo, los artículos 39 y 40 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial determinan que, dentro de los doce (12) meses posteriores a la fecha de la calificación, los peritos deberán cursar y aprobar el Curso Básico que será organizado por la Escuela de la Función Judicial y consistirá en la profundización de temas contenidos en el mentado reglamento, respecto de las obligaciones integrales de los peritos y la normativa pertinente del Código Orgánico de la Función Judicial (R-CJ-040-2014, 2014).

Por tanto, se identifica que todo aquello contribuiría con el segundo elemento del derecho a la seguridad jurídica, por cuanto aporta para que los peritos, como sujetos disciplinables, tengan conocimiento sobre el régimen disciplinario contenido en el Capítulo IX del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial.

Finalmente, con respecto del tercer elemento previamente mencionado, la Corte Constitucional del Ecuador ha determinado que la competencia es definida por la calidad

que ostenta la autoridad y las atribuciones que le han sido reconocidas en el ordenamiento jurídico (CCE-EP-039-14-SEP-CC, 2014, p.10). No obstante, en este acápite no se profundizará respecto de la competencia de las autoridades administrativas en los procedimientos disciplinarios seguidos en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura, ya que aquello será analizado en el cuarto apartado del presente capítulo.

Es así que, después de analizar los elementos del derecho a la seguridad jurídica, se evidencia que este constituye una protección ante la arbitrariedad de la actuación de los órganos del Estado en la sustanciación de cualquier procedimiento administrativo (CCE-EP-1357-13-EP/20, 2020, p. 8).

Ahora bien, como se indicó en el primer capítulo del presente trabajo investigativo, las infracciones y sanciones disciplinarias en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura se encuentran previstas en los artículos 43 y 44 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, por lo cual deviene en procedente dilucidar si aquello se contrapone al postulado de reserva de ley, el cual se encuentra previsto en la Constitución de la República del Ecuador como una garantía básica del derecho al debido proceso.

En primer lugar, es preciso indicar que el postulado de reserva de la ley se considera como un subprincipio del de legalidad, cuya creación ha sido atribuida a Otto Mayer, quien, influido por el dogma de la división de poderes, no concebía que fuera de la ley pudiera darse medida alguna que afectara la libertad o propiedad de los ciudadanos, ya que ese sería el único instrumento auténtico de expresión de la voluntad popular (Ossa, 2009, p. 194).

De ahí que, en principio, se advierte que autónomamente el reglamento no resulta idóneo para la tipificación de infracciones y sanciones administrativas, por cuanto dicha figura se acata con la ley en sentido formal y no meramente material (Ossa, 2009, p. 162).

En este sentido, el reglamento, como acto administrativo de carácter general, opera de manera supletiva o complementaria de la misma ley, ya que abre el camino para un manejo racional del Estado, utilizando la técnica de la delegación o el simple ejercicio de las atribuciones propias de los entes y organismos territoriales (Ossa, 2009, pp. 206-207).

Esto se debe a que la ley está investida para hacer remisiones a los reglamentos, siempre y cuando el mismo ordenamiento estructure el ilícito y delimite la pena; es decir, la ley puede suministrar a los reglamentos la cobertura necesaria para que ella misma se haga actuante y con ambos se agilice el cometido de la función pública punitiva (Ossa, 2009, p. 207).

Entonces, se trata de una verdadera colaboración en la cual la ley expresa al reglamento las condiciones de la remisión para que este lleve a cabo la regulación reservada

a la primera; dicho de otro modo, debe existir una manifestación de contenido material que subsuma toda la normativización de la ilicitud y de la pena, pues la potestad reglamentaria no puede recibir, en manera alguna, la facultad de definir las infracciones y sanciones que la ley no haya delimitado (Ossa, 2009, p. 207).

Sin embargo, en la doctrina existen opiniones divididas en dos tendencias: Para unos, el acento textualista elige únicamente a la ley como herramienta apta jurídicamente para cubrir la reserva en cuanto a la determinación de la conducta transgresional y de la punición condigna, alejando, definitivamente, cualquier injerencia reglamentaria sobre ello; mientras que, para otros, el reglamento puede amparar las deficiencias de la ley formal y establecer la estructura regulativa de la infracción administrativa y de la sanción correspondiente, pudiendo incluso suavizar la dureza de la norma legal o endurecer la docilidad de la misma (Ossa, 2009, p. 207).

Así pues, se trata de dos extremos sin aparente punto de contacto, que plantean supuestos que indisciplinarían todo el contexto de la función pública con el grave riesgo de erosionar la seguridad institucional y menoscabar el Estado de derecho, ya que la primera solución llevaría a la interminable tipificación de las conductas y las penas, lo que derivaría en que el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración sería inoperante por el exagerado positivismo que proclaman sus autores; y, por otro lado, el segundo criterio deslegalizaría la acción punitiva de la administración, ya que el principio de legalidad quedaría en sus manos y la arbitrariedad se apoderaría de la función pública (Ossa, 2009, pp. 207-208).

Es por ello que, en la búsqueda de una tesis sensata que implique un justo medio, lo importante es saber hasta dónde puede llegar el reglamento y cuál ha de ser la cobertura de la ley para lograr que el acto administrativo general alcance su cometido con cierta holgura, sin que se extravíe el monopolio legal de la tipificación de la infracción y su sanción (Ossa, 2009, p. 209). Así pues, dentro del caso No. 0011-16-IN, la Corte Constitucional del Ecuador se pronunció de la siguiente manera:

El principio de reserva de ley tiene su origen en el principio de legalidad, pues exige que sea la ley la que regule ciertas materias, ya sea de forma completa y absoluta o de forma relativa, permitiendo la colaboración reglamentaria para completar la regulación dada por la ley. En otras palabras, existen materias que por ser de especial trascendencia tiene que ser reguladas en su contenido material necesariamente por el legislador a través de la ley; según este principio, conforme al cual algunas materias no pueden ser reguladas libremente por la

administración, sino que han de ser reguladas directamente por la ley, ya sea de modo exclusivo o con permisión de la colaboración de la administración a través de reglamentos, pero en este caso con sujeción y sometimiento al contenido material sustantivo que la ley debe contener en todo caso. Si no se permite por la ley colaboración reglamentaria alguna, nos encontramos ante una reserva de ley **absoluta**; mientras que, si se permite la colaboración reglamentaria, con sujeción en todo caso a la ley, nos encontramos ante una reserva de ley **relativa**. De esta manera, para que la tipificación de las infracciones administrativas vía reglamento, no vulnere el principio de reserva legal, debe haber una remisión o autorización normativa a favor de la administración; es decir, la cobertura legal para tal efecto, a fin de que el organismo, en este caso, el Consejo de Educación Superior goce de la potestad normativa. En el presente caso, la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 353, establece que: “El sistema de educación superior se regirá por: 1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva”. Ahora bien, dicho organismo, según la Ley Orgánica de Educación Superior, es el Consejo de Educación Superior (CES), entidad de administración pública que según determina el artículo 169 literal **u** de la Ley Orgánica de Educación Superior, tiene atribuciones para: “Aprobar la normativa reglamentaria necesaria para el ejercicio de sus competencias”, tanto más cuando el artículo 227 de la Constitución, prescribe: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad y jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”. Así, claramente se colige que existe una cobertura constitucional y legal que confiere al Consejo de Educación Superior, expedir reglamento que considere pertinente, cobertura que constituye la expresión de lo que la doctrina llama vinculación positiva, esto es, la habilitación positiva como excepción a la reserva legal absoluta, según la cual en principio la administración no puede obrar sin que una norma previa lo autorice. En el presente caso, el Consejo de Educación Superior tiene poder o potestad sancionadora. En consecuencia, cuando la administración actúa e impone deberes genéricos o específicos a los administrados, estos quedan sujetos a esas cargas y obligaciones, pero ya no por voluntad de la administración, sino por voluntad de la Constitución y la Ley, que es la que ha atribuido previamente ese poder de actuación a la administración. Por lo tanto, la promulgación del Reglamento de Sanciones emitido por el Consejo de Educación Superior, no contraría los principios de legalidad y reserva de ley, consagrados en el artículo 76 numeral 3 en conexidad con el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador (CCE-IN-009-17-SIN-CC, 2017, pp. 17-18).

Es así que, en el presente apartado se realizará un análisis en base del precitado criterio de la Corte Constitucional del Ecuador, a fin de dilucidar si el Consejo de la Judicatura cuenta con cobertura constitucional y legal para sancionar a peritos por las infracciones previstas en el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial; y, si aquello contraría o no el principio de reserva de ley, consagrado en el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>28</sup>.

Al respecto, tal como se indicó en el primer capítulo del presente trabajo investigativo, en los artículos 177 y 178 *ibidem* se identifica al Consejo de la Judicatura como el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, que comprende los órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos (Const., 2008), lo que guarda concordancia con el artículo 254 del Código Orgánico de la Función Judicial, en cuyo segundo inciso se determina que el Consejo de la Judicatura es un órgano instrumental para asegurar el correcto, eficiente y coordinado funcionamiento de los órganos antes referidos (COFJ, 2009).

Así, el literal c) del numeral 9 del artículo 264 del Código Orgánico de la Función Judicial determina que al Pleno del Consejo de la Judicatura le corresponde organizar el sistema pericial a nivel nacional (LORCOFJ, 2013); y, el numeral 10 *ibidem* establece que dicho órgano colegiado tiene la función de expedir, modificar, derogar e interpretar los reglamentos, manuales, instructivos o resoluciones de régimen interno, con sujeción a la Constitución y la ley, para la organización, funcionamiento, responsabilidades, control y régimen disciplinario, para velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial (RCOFJ, 2011).

Dicho de otra manera, el Consejo de la Judicatura, por expreso mandato de la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de la Función Judicial, tiene potestad reglamentaria con respecto al régimen disciplinario de los peritos acreditados, quienes forman parte de los órganos auxiliares de la Función Judicial. De este modo, existe una cobertura constitucional y legal que permite la colaboración reglamentaria del Consejo de la Judicatura, con sujeción y sometimiento al contenido material de la ley; y, un claro ejemplo de ello es el tercer inciso del artículo 222 del Código Orgánico General de Procesos,

---

<sup>28</sup> “**Art. 76.-** En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento. (...)” (Const., 2008).

que prevé que en caso de inasistencia injustificada de la o el perito a la audiencia de juicio, este perderá su acreditación en el registro del Consejo de la Judicatura (COGEP, 2015), lo cual se encuentra tipificado en el numeral 8 del artículo 43 del Reglamento del Sistema Pericial Integral como una falta disciplinaria susceptible de la sanción de eliminación del Registro de Peritos de la Función Judicial y prohibición de renovación de su calificación por el plazo de dos (2) años, de acuerdo con el primer inciso del artículo 44 *ibidem* (R-CJ-040-2014, 2014).

En este contexto, es inevitable señalar que el orden jurídico solo se garantiza con la represión de las conductas contrarias a su preceptiva, por lo cual, si el órgano está facultado normativamente para prescribir un mandato o regular la conducta en servicio del interés público, su incumplimiento implica que ese órgano también tenga la atribución para lograr la garantía del orden mediante la imposición de los castigos correspondientes (Ossa, 2009, p. 118).

Por consiguiente, se verifica que existe una vinculación positiva<sup>29</sup> que habilita al Consejo de la Judicatura para ejercer la potestad reglamentaria y sancionadora con respecto de los peritos acreditados (como auxiliares de la Función Judicial); por lo cual, se cumpliría con los presupuestos señalados por la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia No. 009-17-SIN-CC previamente citada, ya que existiría la cobertura constitucional y legal requerida para que la tipificación de las infracciones administrativas vía reglamento no vulnere el principio de reserva legal, encontrándonos de esta manera frente a un escenario de reserva de ley relativa.

#### **4. Competencia y trámite propio del procedimiento disciplinario**

Para empezar, la competencia puede ser definida como la esfera de atribuciones que el derecho objetivo u ordenamiento jurídico positivo otorga a los entes y órganos, constituyéndose en el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe legítimamente ejercer (Dromi, 1985, citado por Osorio, 2017, p. 315). En este sentido, es preciso indicar que el constituyente – de modo directo o indirecto – es el que otorga el imperio al órgano público para el ejercicio del poder, por lo cual estas potestades, por la esencia de su origen, son imprescriptibles, indelegables e inalienables, de tal suerte que el

---

<sup>29</sup> Según la doctrina de la vinculación positiva, la administración solamente puede hacer aquello que la ley le autorice y en la medida en que le habilite a hacerlo (Galán, 2010, pág. 3). Asimismo, según dicha doctrina, la ley es fundamento previo y necesario de todo reglamento, ya que se precisa siempre una cobertura legal previa (Galán, 2010, p. 4).

poder sólo está otorgado al órgano que la Constitución designa y no a otro (Morales Tobar, 2011, p. 11).

De este modo, todo acto de la administración debe respetar y acatar, como elemento previo de validez, la competencia, por cuanto un acto es legítimo cuando ha sido dictado por el órgano administrativo a quien le está atribuido, debiendo considerar que la competencia es trazada por la norma; y, por tanto, el órgano no puede realizar actos que excedan la órbita que la ley le fija (Ossa, 2009, p. 83).

En otras palabras, el acto administrativo debe surgir del órgano autorizado, de conformidad con las reglas del derecho objetivo, ya que no puede ejercerse una función determinada cuando la administración carece de disposición legal que la faculte, entendiéndose que la competencia le corresponde al órgano y no propiamente a la persona titular de la función (Ossa, 2009, p. 83).

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia emitida el 12 de abril de 2017 dentro del caso No. 0011-16-IN, estableció lo siguiente:

(...) el principio de legalidad opera como límite del poder de la Administración y técnica de control de la actuación administrativa que en la doctrina administrativa se conoce como la vinculación positiva a la legalidad, en virtud de la cual, la administración solo podrá hacer aquello que la ley le autorice; es decir, no puede atribuirse poderes de actuación, traduciéndose en la imposibilidad de auto atribución de poderes por la administración, sino que es preciso que cualquier poder de actuación le esté previamente atribuido por una ley del parlamento (CCE-IN-009-17-SIN-CC, 2017, pp. 16-17).

De ahí que, la Constitución de la República del Ecuador determina que el Consejo de la Judicatura<sup>30</sup> es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial (2008, Art.178), el cual, conforme lo establece el artículo 261 del Código Orgánico de la Función Judicial, ejercerá sus funciones a través de los siguientes componentes estructurales: El Pleno, la Presidencia y la Dirección General, debiendo tener en cuenta que las Direcciones Provinciales serán ejercidas por el Presidente de la Corte Provincial, conjuntamente con los Delegados que el Consejo de la Judicatura determine (RCOFJ, 2011).

---

<sup>30</sup> De acuerdo con el artículo 179 de la Constitución de la República del Ecuador, el Consejo de la Judicatura se integrará por 5 delegados y sus respectivos suplentes, quienes serán elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, Fiscal General del Estado, Defensor Público, Función Ejecutiva y Asamblea Nacional (RCOFJ, 2011), lo cual guarda concordancia con el artículo 257 del Código Orgánico de la Función Judicial.

De esta manera, el artículo 256 del mismo Código establece que el Consejo de la Judicatura ejercerá su potestad administrativa en todo el territorio nacional en forma desconcentrada y descentralizada (COFJ, 2009), lo cual es concordante con lo previsto en el literal d) del numeral 8 del artículo 264 *ibidem*, en el que consta como una función del Pleno del Consejo de la Judicatura el crear, modificar o suprimir direcciones provinciales, las cuales funcionarán de forma desconcentrada (RCOFJ, 2011).

Así, la desconcentración implica la distribución de competencias y funciones en una misma entidad pública entre diferentes áreas o dependencias funcionales, o entre distintas seccionales territoriales que la componen; por lo cual, se constituye en una manera de transferir funciones o competencias, pero a diferencia de la descentralización en donde el traslado se otorga entre distintas personas jurídicas, la desconcentración implica distribuir funciones bajo una estricta y estrecha relación de dependencia con respecto a un mismo órgano (Gómez & Molano, 2007, p. 155).

En este contexto, toda vez que el Consejo de la Judicatura se constituye en el órgano de disciplina de la Función Judicial, este es el competente para instaurar sumarios disciplinarios en contra de peritos acreditados, quienes forman parte de los órganos auxiliares de la Función Judicial.

Esto se debe a que, conforme se explicó en el apartado anterior, el Consejo de la Judicatura, en virtud de su potestad reglamentaria, expidió el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, en el cual consta el catálogo de infracciones y sanciones disciplinarias de los peritos acreditados. Por tanto, es inevitable señalar que quien ostenta la facultad de ordenar, de dirigir, de prohibir, de decidir, etc., tiene también la potestad punitiva, por cuanto se trata de una potestad inherente a la de mando, ya que, de lo contrario, no operaría la orden, la dirección, la prohibición ni la decisión (Ossa, 2009, p. 118).

Es así que, teniendo en cuenta que las competencias son facultades que la ley atribuye a los distintos órganos del poder público (Morales Tobar, 2011, p. 11) y que el artículo 45 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial otorga la competencia a los Directores Provinciales correspondientes y al Pleno del Consejo de la Judicatura para conocer y resolver los sumarios disciplinarios instaurados en contra de peritos acreditados, surge la interrogante respecto a si podrían otras normas de menor jerarquía atribuir competencias a los órganos o solamente la ley formal atribuye facultades de actuación a los mismos.

Sobre ello, el doctor Marco Morales Tobar (2011) considera que, aun cuando los autores suelen señalar que la potestad está atribuida por la ley, dicho concepto más bien tiene un significado histórico, por cuanto con el advenimiento del Estado de Derecho, la Función Legislativa (en ese entonces denominado Poder Legislativo) se erigió en el poder máximo; y, se pensaba que a través de las facultades que otorgaba la ley se atribuía potestades.

Al respecto, es preciso identificar que no solo la ley emanada en la forma que los textos constitucionales disponen atribuye competencias al órgano, sino que estas también surgen de cualquier norma jurídica que tenga fuerza material de ley; por lo cual, una competencia también puede nacer de un reglamento<sup>31</sup> (Morales Tobar, 2011, p. 12).

Esto se debe a que el reglamento es una ley en sentido material, que es expedida por la administración y con fuerza obligatoria; por lo que, bajo esa apreciación, el reglamento y la ley se acercan, pues crean normas generales, obligatorias, permanentes y de cumplimiento imperativo (Ossa, 2009, p. 200).

En otro orden de cosas, es necesario indicar que la competencia debe cumplir con requisitos de existencia y condiciones de ejercicio, lo que quiere decir que esta debe ser otorgada por el ordenamiento jurídico y que debe ser expresa y específica, pues no se presume, tanto más que en derecho público la autoridad solamente puede actuar dentro de la órbita de las atribuciones que la Constitución y la ley le han fijado (Osorio, 2017, p. 316).

Al mismo tiempo, existen varios factores que determinan la competencia en un procedimiento disciplinario (Segovia, 2006, p. 126). No obstante, en el presente apartado se analizarán dos de ellos por ser los que fijan la competencia de las autoridades administrativas en los sumarios disciplinarios seguidos en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura, los cuales son: La calidad del sujeto disciplinable y el factor territorial.

Con respecto del primer factor, los peritos acreditados son sujetos disciplinables por el Consejo de la Judicatura en virtud de que forman parte de los órganos auxiliares de la Función Judicial. En este orden de ideas, conforme se desprende del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, la acreditación como perito puede ser otorgada a

---

<sup>31</sup> El reglamento – en el ámbito público – es definido como la instrucción escrita para el régimen y gobierno de una institución (Cabanellas, 1976). De este modo, los reglamentos pertenecen al género de los actos normativos de carácter administrativo.

particulares y a servidores públicos<sup>32</sup>, entre los cuales se encuentran los servidores judiciales<sup>33</sup>.

De este modo, los servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas están sujetos a una serie de responsabilidades que emanan de su especial sujeción con el Estado y del ejercicio de las facultades que se les han otorgado (Ossa Arbeláez, 2009, pág. 45).

Ahora bien, para determinar si un particular es sujeto del régimen disciplinario se debe esclarecer si este desempeña o no funciones públicas, ya que los particulares no ostentan la condición de servidores públicos por no haberse establecido un vínculo de dependencia frente al Estado y al no percibir de él un salario o asignación (Brito, 2007a, p. 98). De este modo, en el momento en el que un particular actúa en virtud de una función pública, sus actos se tornan en públicos o de autoridad, y es por ello que el Estado debe ejercer vigilancia y control disciplinario sobre su ejercicio (Ramírez, 2008, p. 116).

Por otra parte, con respecto a los servidores públicos, se tiene que estos serán sujetos disciplinables debido a la existencia de una relación laboral de subordinación con el Estado (Ramírez, 2008, p. 114), lo cual conlleva que el agente público adquiera deberes que ha de observar (Ossa, 2009, p. 51).

En este orden de ideas, en el momento en el que un particular o un servidor público obtiene su acreditación y calificación como perito, este es investido con la función pública de “auxiliar de la justicia”<sup>34</sup>; por lo que, cuando actúa en esa calidad, se constituye en un sujeto disciplinable por parte del Consejo de la Judicatura.

Posteriormente, en lo concerniente al factor territorial, conviene subrayar que el artículo 45 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial identifica que

---

<sup>32</sup> La Constitución de la República del Ecuador prevé que serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público (2008, Art. 229), lo cual guarda concordancia con el artículo 4 de la Ley Orgánica de Servicio Público. Es así que, el artículo 10 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial determina que los servidores judiciales y funcionarios de instituciones públicas, además de cumplir con los requisitos para su calificación como peritos, deberán entregar una certificación de la institución para la cual prestan sus servicios, en la que se deje constancia que estos han sido contratados para desempeñar, entre otras, las funciones de perito judicial, en cuyo caso no se exigirá el tiempo de graduación como requisito previo para la calificación de la o el postulante (R-040-2014, 2014).

<sup>33</sup> El artículo 38 del Código Orgánico de la Función Judicial determina, en su parte pertinente, lo siguiente: “(...) *Integran la Función Judicial y se denominan, en general, servidores de la Función Judicial: (...) 3. (...) los demás servidoras y servidores de la Función Judicial que prestan sus servicios en el Consejo de la Judicatura; 4. (...) los demás servidoras y servidores de la Función Judicial que prestan sus servicios en la Fiscalía General del Estado y en la Defensoría Pública; (...) 6. Quienes sean designados servidoras y servidores judiciales provisionales para prestar servicios en los órganos de la Función Judicial.*” (COFJ, 2009).

<sup>34</sup> Véase los artículos 18 y 42 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial.

la Directora o Director Provincial del Consejo de la Judicatura correspondiente será quien emita la resolución respectiva dentro de los sumarios disciplinarios seguidos en contra de peritos (R-CJ-040-2014, 2014).

De esta manera, a fin de dilucidar a qué se refiere la norma cuando emplea la palabra “correspondiente”, es preciso identificar que, de acuerdo con el artículo 7 del aludido reglamento, las personas que deseen ser calificadas como peritos del Consejo de la Judicatura deberán llenar el Formulario 1 en línea a través de la página web del Sistema Informático Pericial del Consejo de la Judicatura (R-CJ-040-2014, 2014), en el cual se solicita al postulante que indique, entre otros datos personales, la “Provincia” y “Cantón” para la calificación.

Es así que, acto seguido, las personas solicitantes deben presentar físicamente en la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura los documentos previstos en el artículo 6 *ibidem*, entre los cuales se encuentra una solicitud de calificación dirigida a la Directora o Director Provincial del Consejo de la Judicatura que corresponda (R-CJ-040-2014, 2014). Aquello es relevante por cuanto el artículo 8 del mismo reglamento establece que el certificado de calificación de perito del Consejo de la Judicatura será otorgado por la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura correspondiente (R-CJ-040-2014, 2014); es decir, aquella en la que el postulante haya solicitado la calificación.

Lo antes descrito guarda relación con el artículo 11 de dicho reglamento, en el que se prevé que cada Dirección Provincial registrará a los peritos que haya calificado, a fin de que sean incorporados en el listado de peritos acreditados a nivel nacional, en el cual se harán constar sus datos personales, así como la indicación de la provincia y cantón a las que cada uno de ellos pertenece<sup>35</sup> y el tiempo de vigencia de la calificación (R-CJ-067-2016, 2016).

Por tanto, cuando en el artículo 45 *ibidem* se emplea la palabra “correspondiente”, se alude a que la competencia del procedimiento disciplinario se determinará por el factor territorial. Es decir, los Directores Provinciales serán competentes para iniciar, sustanciar y dictar la respectiva resolución de primera instancia en los sumarios disciplinarios seguidos en contra de aquellos peritos a los que cada Dirección Provincial les haya otorgado el certificado de calificación, y que, por tanto, pertenezcan a su circunscripción territorial<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Esto se debe a que, aun cuando la calificación tiene validez a nivel nacional, el artículo 12 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial prevé un orden de prelación para la designación de peritos por sorteo.

<sup>36</sup> Esta misma regla de la competencia se aplica dentro del procedimiento disciplinario previsto en el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial, por cuanto el literal a) de su artículo 10 establece como una atribución de los Directores Provinciales el “*Conocer y sustanciar los sumarios disciplinarios que se inicien en contra de las y los*”

Ello se da en virtud de que la facultad de decidir respecto de la desvinculación de un funcionario de la entidad debe ser de quien tiene la capacidad nominadora (Brito, 2007a, p. 92); lo cual, de acuerdo con el objeto del presente trabajo investigativo, se traduce en que la autoridad provincial que otorgó la calificación al perito es la misma que tiene la facultad de disponer su eliminación del Registro de Peritos del Consejo de la Judicatura.

Adicionalmente a ello, de conformidad con el numeral 5 del artículo 45 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, el Pleno del Consejo de la Judicatura será el órgano competente para resolver el recurso de apelación que se plantee en contra de las decisiones emitidas por los Directores Provinciales dentro de los respectivos sumarios disciplinarios.

En virtud de lo previamente expuesto, se concluye que la resolución administrativa solamente surtirá efectos legales cuando ha sido expedida por la autoridad competente al amparo de las disposiciones legales vigentes y en observancia de las normas de procedimiento correspondientes (Cabrera, 2009, p. 81).

Sobre ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido reiteradamente que cuando la Convención Americana hace alusión al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones a las personas; por lo cual, cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Díaz & Urzúa, 2018, p. 186).

Es necesario mencionar que el aforismo latino *quod nullus ordine dannari* hace alusión a que nadie puede ser condenado sin sujeción al procedimiento legalmente establecido; y es que, no es el culto a la forma ni la reverencia a la estructura externa lo que soporta la observancia del procedimiento previo, sino que son la ética administrativa y el respeto a los derechos fundamentales del individuo los que demandan su acatamiento estricto (Ossa, 2009, p. 258).

---

*servidores de la Función Judicial por actuaciones presuntamente constitutivas de infracción disciplinaria, siempre y cuando estos pertenezcan a su circunscripción territorial con excepción de aquellos que se encuentran comprendidos en el inciso final del artículo 114 del Código Orgánico de la Función Judicial.”, debiendo tener en cuenta que la Disposición General Única de dicho reglamento prevé, en su parte pertinente, lo siguiente: “En lo que no esté establecido en el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial (...) se aplicará de manera supletoria la presente normativa.” (R-CJ-038-2021, 2021).*

Por tanto, se tiene que la cabal realización del debido proceso implica la existencia previa de un régimen normativo que contemple todos los extremos de las potenciales actuaciones y procedimientos, así como también establezca y regule los principios, las hipótesis jurídicas y sus consecuencias, las etapas, los medios probatorios, los recursos e instancias correspondientes, y las autoridades competentes para conocer y decidir cada evento (Brito, 2007a, p. 111).

Así pues, la determinación de los plazos y términos dentro de los cuales puede actuar la administración es agrupada como una de las figuras que contempla el debido proceso (Vélez García, 1994, citado por Ossa, 2009, p. 238).

En consecuencia, las autoridades del Consejo de la Judicatura deben respetar y observar el trámite propio de los sumarios disciplinarios instaurados en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura, el cual fue detallado en el primer capítulo del presente trabajo investigativo.

Ahora bien, en este punto es preciso identificar que debido a la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud, el Pleno del Consejo de la Judicatura suspendió los plazos y términos que se encontraban recurriendo en los sumarios disciplinarios tramitados en las respectivas Direcciones Provinciales y en la Subdirección Nacional de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura, así como también los plazos de prescripción para el ejercicio de la acción disciplinaria, sean estos por denuncia o de oficio, a partir del 17 de marzo hasta el 07 de junio de 2020<sup>37</sup>; y, posteriormente, desde el 22 de julio hasta el 11 de octubre de 2020<sup>38</sup>. Pero, ¿aquello vulnera el trámite propio de los sumarios disciplinarios instaurados en contra de los peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura?

Para responder dicha interrogante, es necesario identificar que la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia de 08 de julio de 2020 emitida dentro del caso No. 546-12-EP, señaló, en su parte pertinente, lo siguiente:

23.3. La legislación procesal está llamada a configurar el ejercicio del derecho al debido proceso y de sus garantías en el marco de los distintos tipos de procedimiento, a través de un conjunto de **reglas de trámite**. 23.4. No siempre la violación de estas reglas de trámite involucra la vulneración del principio al debido proceso. Es decir, no siempre aquellas

---

<sup>37</sup> Véase las resoluciones No. 030-2020 de 16 de marzo de 2020 y No. 058-2020 de 05 de junio de 2020, expedidas por el Pleno del Consejo de la Judicatura.

<sup>38</sup> Véase las resoluciones No. 081-2020 de 21 de julio de 2020 y No. 108-2020 de 07 de octubre de 2020, expedidas por el Pleno del Consejo de la Judicatura.

violaciones legales tienen relevancia constitucional. Para que eso ocurra, es preciso que, en el caso concreto, además de haberse violado la ley procesal, se haya socavado el derecho al debido proceso en cuanto principio, es decir, el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho. Lo que, de manera general, ocurre cuando se transgreden las reglas constitucionales de garantía antes aludidas. 23.5. Por otro lado, para que la vulneración del derecho al debido proceso se produzca no es condición necesaria que se haya violado una regla de trámite de rango legal, pues bien puede haber situaciones de vulneración atípicas (CCE-EP-546-12-EP/20, 2020, p. 5)

Asimismo, mediante sentencia emitida dentro del caso No. 1362-15-EP el 25 de noviembre de 2020, el mismo órgano determinó que para que se produzca una vulneración al debido proceso en la garantía del trámite propio, se debe verificar la violación de una regla de trámite y la merma del principio del debido proceso (CCE-EP-1362-15-EP/20, 2020, p. 6).

Por consiguiente, las suspensiones de plazos y términos dispuestas por el Pleno del Consejo de la Judicatura, en principio, no vulnerarían la garantía del trámite propio del derecho al debido proceso. No obstante, aquello tendría que ser revisado en cada caso concreto por la autoridad jurisdiccional competente.

## **5. Derecho a la prueba**

En primer lugar, es preciso indicar que las pruebas, en sentido estricto, serán aquellas razones o motivos que sirven para llevarle al “juez” la certeza sobre los hechos, mientras que por medios de prueba se entenderá a los elementos o instrumentos (como documentos, por ejemplo) utilizados por “las partes y el juez”, los cuales suministran esas razones o esos motivos (es decir, para obtener la prueba) (Echandía, 1981, p. 29), debiendo considerar que podría existir un medio de prueba que no contenga prueba de nada, por no contener motivos o razones para la convicción del administrador de justicia (Echandía, 1981, p. 34).

De esta manera, la noción de prueba está conformada por tres aspectos: a) El de vehículo, medio o instrumento; b) El de contenido esencial de la prueba (razones o motivos que en estos medios se encuentran en favor de la existencia o inexistencia de los hechos); y, c) El resultado o efecto obtenido en la mente del administrador de justicia (el convencimiento de que existen o no esos hechos) (Echandía, 1981, p. 33). Es así que, el tratadista Hernando

Devis Echandía formuló las siguientes definiciones, desde un punto de vista rigurosamente procesal:

Probar es aportar al proceso, por los medios y procedimientos aceptados en la ley, los motivos o las razones que produzcan el convencimiento o la certeza del juez sobre los hechos. Prueba judicial (en particular) es todo motivo o razón aportado al proceso por los medios y procedimientos aceptados en la ley, para llevarle al juez el convencimiento o la certeza sobre los hechos. Y prueba (en el sentido general de que existe prueba suficiente en el proceso) es el conjunto de razones o motivos que producen el convencimiento o la certeza del juez respecto de los hechos sobre los cuales debe proferir su decisión, obtenidos por los medios, procedimientos y sistemas de valoración que la ley autoriza. (1981, pág. 34).

Por tanto, teniendo en consideración que una de las finalidades básicas del procedimiento disciplinario es la búsqueda de la verdad real o material, el término “prueba” abarcará – de forma sintetizada – al conjunto de los elementos, procedimientos y razonamientos por medio de los cuales la reconstrucción histórica de los hechos materia de la investigación es elaborada, verificada y confirmada como verdadera (Gómez, 2015, p. 18).

De este modo, la verificación de sucesos o actos se materializa en la evidencia como actividad demostrativa de hechos; por lo cual, el instituto jurídico de la prueba resulta importante en el ámbito de cualquier procedimiento y se erige como un instrumento jurídico decisivo en la búsqueda de la verdad de los hechos que le interesan y sirven de sustento (Salcedo, 2007, pp. 68-69).

En este punto es pertinente indicar que el artículo 34 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial (como normativa supletoria del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial<sup>39</sup>) identifica que la prueba tiene por finalidad llevar a la autoridad titular del ejercicio de la potestad disciplinaria al convencimiento de la veracidad del acto u omisión materia del sumario disciplinario (R-CJ-038-2021, 2021).

De ahí que la prueba sea trascendental para el procedimiento representado en el expediente disciplinario, ya que toda decisión debe fundarse en evidencias legalmente allegadas, producidas y valoradas, para que de esta forma la autoridad administrativa

---

<sup>39</sup> Véase la Disposición General Única del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial.

adquiera la tan anhelada claridad en cuanto a la comisión o no de la falta disciplinaria (Forero, 2007, citado por Salcedo, 2007, p. 69).

En otras palabras, no es posible que la autoridad administrativa tome una decisión sin contar con las pruebas necesarias para establecer las circunstancias que originaron y rodearon la presunta comisión de la falta disciplinaria, debiendo considerar que estas deben ser recaudadas según ciertas ritualidades y dentro de determinadas etapas para que puedan tener la validez que les concede la ley, tanto más que sin pruebas o con unas mal recolectadas no es posible tomar una decisión acertada (Brito, 2007b, p. 296).

Es por ello, que el numeral 4 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) prevé como una garantía del debido proceso el que toda prueba obtenida o actuada con violación de la norma suprema o la ley carecerá de validez y eficacia probatoria.

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador para el período de Transición, mediante sentencia de 11 de mayo de 2010 emitida dentro del caso No. 0049-09-EP, realizó una distinción entre la actuación, obtención y valoración probatoria, estableciendo, en su parte pertinente, lo siguiente:

(...) esta Corte no puede dejar de advertir cuál es la diferencia entre una eventual *actuación u obtención probatoria* lesiva de la Constitución, y la *valoración probatoria* que podría efectuarse en violación de la ley y la Carta Fundamental. En el segundo caso, es evidente, tal como se mencionó en la consideración precedente, que la *valoración* involucra un asunto atinente a la sana crítica del juez respecto a la prueba actuada por las partes procesales. Por consiguiente, se constituye en un asunto de legalidad que no forma parte del ámbito material de procedencia de la acción extraordinaria de protección y que es de competencia privativa de la justicia ordinaria. Con respecto a la *actuación u obtención de pruebas*, en tanto momento procesal previo a la valoración de las mismas por parte de la judicatura, este sí se constituye como un problema de relevancia constitucional siempre que se identifiquen vulneraciones a preceptos constitucionales en los términos previstos en el numeral 4 del artículo 76 de la Constitución. (CCE-EP-022-10-SEP-CC, 2012, pág. 12)

En este sentido, la valoración de la prueba recaerá sobre dos aspectos fundamentales de la misma: La validez y la eficacia, existiendo un tercer elemento concerniente a la carga de la prueba (Ruiz, 2008, p. 167).

Con respecto a la validez de la prueba, se debe distinguir entre la validez formal y la validez material, teniendo que la primera hace alusión a la competencia del órgano que la ordena y a las formalidades de tiempo, lugar y modo de su obtención, mientras que la

segunda se refiere a que la decisión de la autoridad (en cuanto a la prueba) debe observar los preceptos constitucionales, especialmente el principio de proporcionalidad y el principio de racionalidad en su argumentación sobre los hechos, como condición de legitimidad de la misma (Ruiz, 2008, p. 168). De esta manera, la validez de la prueba implica la legitimidad de la obtención de la prueba, cuando se encuentran en juego los derechos fundamentales de las personas (Ruiz, 2008, p. 167).

Por otra parte, la Corte Constitucional del Ecuador para el período de Transición, en la sentencia de 14 de mayo del 2009 emitida dentro del caso No. 0002-08-CN, determinó que la eficacia probatoria implica que la incorporación de la prueba sea realizada conforme a los principios del debido proceso, respetando los derechos del imputado (inmediación y debido proceso) y los derechos de las víctimas (acceso efectivo a la justicia) (CCE-CN-0001-09-SCN-CC, 2009); lo cual, extrapolándolo al derecho disciplinario, supondría que la prueba deberá ser incorporada al expediente y practicada respetando las garantías básicas del derecho al debido proceso de los sujetos del procedimiento administrativo (denunciante y sumariado), especialmente en lo concerniente al principio de contradicción, el cual será analizado en el siguiente apartado.

Finalmente, en cuanto al tercer elemento, se verifica que la carga de la prueba le corresponderá al Estado, por lo que la parte principal de la actividad probatoria descansa en sus manos (Brito, 2007b, p. 301).

### **3.4.1. Presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra**

En relación con lo expuesto en el apartado anterior, el literal h) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador identifica como una garantía básica del derecho a la defensa el “presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra” (Const., 2008). Sobre ello, la Corte Constitucional del Ecuador, dentro del caso No. 0121-11-EP expidió la sentencia de 09 de enero del 2014, en la que se pronunció de la siguiente manera:

El artículo 76 numeral 7 literal h de la Constitución de la República garantiza, como parte del derecho a la defensa, que quienes sean parte de un proceso puedan "Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra."; es decir, si durante el proceso, cualquiera de las partes fuere impedida de presentar sus pruebas

o contradecir las que se presenten en su contra, claramente existe una vulneración al derecho a la defensa. (CCE-EP-002-14-SEP-CC, 2014, p. 10)

Asimismo, mediante sentencia emitida el 02 de junio de 2021 dentro del caso No. 363-15-EP, la Corte Constitucional del Ecuador determinó lo siguiente:

**30.** En esta línea, es preciso determinar que el derecho a la defensa no solo comprende una dimensión dialógica, esto es, no se limita a tutelar el derecho de las partes a exponer sus alegaciones de manera oral o escrita, sino que, además, garantiza el derecho de las partes a sostener o justificar sus alegaciones a través de la aportación de medios probatorios, de conformidad de lo prescrito en las reglas procesales que rijan la materia. Es por esto, que puede afirmarse que el derecho a la defensa involucra tanto una dimensión dialógica, como una dimensión probatoria. (CCE-EP-363-15-EP/21, 2021, p. 7)

En este sentido, se debe considerar que las pruebas solicitadas por los sujetos del procedimiento disciplinario (denunciante y sumariado) deben ser ordenadas y practicadas siempre que sean pertinentes, conducentes y necesarias<sup>40</sup>; y, en caso de no cumplir alguno de estos requisitos, pueden ser rechazadas mediante un decreto que debe ser debidamente motivado (Brito, 2007b, p. 302).

Ello guarda relación con el artículo 36 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial, en cuya parte pertinente se establece que en el decreto de apertura de prueba, la autoridad sustanciadora calificará las pruebas presentadas por el denunciante y los sumariados, las cuales deben reunir los requisitos de pertinencia, utilidad y conducencia; ya que, en caso de no cumplir con éstos, la autoridad competente las inadmitirá de manera motivada, de tal manera que se podrá declarar la improcedencia de aquellas pruebas que no guarden relación con los hechos materia del procedimiento disciplinario y no aporten con el objeto del mismo (R-CJ-038-2021, 2021).

---

<sup>40</sup> El Código Orgánico General de Procesos se refiere a la conducencia, pertinencia y necesidad de la prueba de la siguiente manera: "**Art. 161.- Conducencia y pertinencia de la prueba.** La conducencia de la prueba consiste en la aptitud del contenido intrínseco y particular para demostrar los hechos que se alegan en cada caso. La prueba deberá referirse directa o indirectamente a los hechos o circunstancias controvertidos. **Art. 162.- Necesidad de la prueba.** Deben probarse todos los hechos alegados por las partes, salvo los que no lo requieran. (...) La o el juzgador no podrá aplicar como prueba su conocimiento propio sobre los hechos o circunstancias controvertidos." (COGEP, 2015).

Así pues, la “conducencia” implica que el medio probatorio sirva legalmente para establecer el hecho que va a probarse con él, mientras que la “utilidad” conlleva que sea necesaria y no aparezca inútil respecto del hecho que se ha de probar con ella u otros medios análogos que resulten suficientes para establecerlo (Echandía, 1981, pp. 277-278). Por otra parte, la “pertinencia” supone la existencia de alguna relación lógica o jurídica entre el medio y el hecho por probar (Echandía, 1981, p. 133); y, finalmente, la “necesidad de la prueba” hace alusión a que los hechos sobre los que versa el proceso deben ser demostrados con evidencias aportadas al mismo por cualquiera de los interesados o por el juez (si este tiene las facultades), sin que el administrador de justicia pueda suplirlas con el conocimiento personal o privado que tenga sobre ellos, por cuanto aquello sería desconocer la publicidad y la contradicción indispensable para la validez de todo medio probatorio (Echandía, 1981, pp. 114-115).

Ahora bien, en cuanto a la oportunidad de la prueba, es necesario tener en cuenta que aquellas pruebas ordenadas y practicadas de manera extemporánea carecerán de toda validez, por lo cual no podrán ser tomadas en cuenta para decidir acerca de los hechos y de las conductas cuestionadas, debiendo distinguir que aquellas pruebas que fueron decretadas y practicadas dentro de los términos legales bien pueden ser incorporadas al expediente, aun en el evento de que sean recibidas por fuera de los plazos establecidos (Brito, 2007b, p. 307).

A este respecto, los numerales 1 y 2 del artículo 45 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial determina que, para el inicio del respectivo sumario disciplinario, se deberá contar con las pruebas de respaldo aportadas por la autoridad administrativa o por el denunciante, según sea el caso (R-CJ-040-2014, 2014).

Por otro lado, aun cuando en dicho reglamento no se establece en qué momento el perito sumariado deberá presentar las pruebas de las que se crea asistido, del artículo 32 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los servidores de la Función Judicial (como norma supletoria) se infiere que el perito sumariado tendría que acompañar a su escrito de contestación todas las pruebas de descargo que disponga (R-CJ-038-2021, 2021). Esto se debe a que el presunto infractor tiene derecho a proponer prueba, a que aquella prueba pertinente sea admitida y practicada y a que ésta sea evaluada por el agente de la administración que decide la contienda (Ossa, 2009, p. 263).

Ahora bien, tal como se indicó en el primer capítulo del presente trabajo investigativo, el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial no establece la existencia de un término de prueba en los sumarios disciplinarios iniciados en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura, ni tampoco prevé el escenario en el que

el denunciante o el perito sumariado anuncie<sup>41</sup> pruebas en sus respectivos escritos de denuncia y de contestación.

En este punto se debe tener presente que el numeral 4 del artículo 45 de dicho reglamento prevé que, con la contestación o sin ella, el Director Provincial del Consejo de la Judicatura correspondiente, tendrá tres (3) días desde la fecha de preclusión del término concedido para la contestación del sumario disciplinario, para dictar la resolución motivada que corresponda (R-CJ-040-2014, 2014).

Adicionalmente a ello, es pertinente identificar que la Constitución de la República del Ecuador determina lo siguiente:

**Art. 426.-** Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos. (Const., 2008)

Por tanto, en observancia del principio de aplicación directa de la norma constitucional, en aquellos casos en los que el denunciante o el perito sumariado anuncien prueba pertinente, conducente y útil, la autoridad administrativa deberá despacharla a fin de que sea incorporada y practicada en los tres (3) días concedidos por la norma para la emisión de la respectiva resolución motivada, sin que dicha prueba pueda ser negada con el argumento de que el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial no prevé un término de prueba.

---

<sup>41</sup> El artículo 35 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial señala que el anuncio de prueba solamente procederá cuando al denunciante o al sumariado le sea imposible tener acceso a ella o cuando su práctica requiera la participación de peritos calificados, dado que el último inciso del artículo 38 *ibidem* determina que a cada sujeto del procedimiento administrativo le corresponde obtener y remitir los elementos probatorios a la o el servidor judicial competente para que sean incorporados al expediente disciplinario (R-CJ-038-2021, 2021).

Por otra parte, el último inciso del artículo 36 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial (como normativa supletoria del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial) señala que las pruebas aportadas en el procedimiento disciplinario se regirán por el principio de contradicción (R-CJ-038-2021, 2021). Así pues, a fin de dilucidar el alcance del principio de contradicción probatoria, es preciso puntualizar lo siguiente:

El principio de contradicción probatoria es una concreción del principio procesal de contradicción (...). La contradicción probatoria puede entenderse como la posibilidad de proponer todos los medios de prueba útiles para la confirmación de los hechos en sede procesal, es decir el procesado podrá presentar todas las pruebas con las que pueda defender su teoría de verdad, además este (Sic) tendrá la posibilidad de discutir la prueba allegada en su contra, si el objeto de la misma es llegar a la verdad, es apenas necesario que contra quien se aduzca la prueba tenga la oportunidad de controvertirla, ya sea cuestionándola, o refutándola (...). El derecho a la prueba permite además que el procesado pueda proponer las pruebas que considere que sean pertinentes, y además tiene la posibilidad de impugnar las que considere ilegales, o impertinentes, en todo caso tendrá la oportunidad de pronunciarse frente a la prueba, exponiendo sus argumentos y análisis. (Zabaleta, 2017, p. 182)

Es así que, trasladando al Derecho Disciplinario las consideraciones previamente citadas, se verifica que el principio de contradicción probatoria implica la posibilidad de los sujetos del procedimiento administrativo de proponer pruebas y controvertir aquellas que se presenten en su contra.

Así pues, este principio cobra significación cuando el sujeto contra quien se presenta una prueba tiene la oportunidad de conocerla, discutirla y controvertirla, ya que aquello erradica su encubrimiento y la clandestinidad de la verdad que encierra el procedimiento (Ossa, 2009, pp. 262-263). Esto se debe a que no se pueden hacer valer pruebas que no obren en el expediente, ni aquellas que provengan del conocimiento personal del investigador, por cuanto el derecho a la prueba implica que el sumariado tenga acceso a todas las actuaciones disciplinarias que obren en el expediente, lo cual incluye al acervo probatorio (Brito, 2007b, p. 300).

De esta manera, el principio de contradicción probatoria se relaciona con el principio de publicidad, dado que los sujetos del régimen disciplinario deben tener acceso a todas las

pruebas que obren en el expediente, lo cual se fundamenta en que solamente podrán controvertir aquellas pruebas que hayan sido puestas en su conocimiento (Brito, 2007b, pp. 299-300).

Por tanto, en virtud de los principios de contradicción probatoria y de publicidad, el perito sumariado deberá ser citado con las pruebas que sustentaron y justificaron el inicio del respectivo sumario disciplinario, a fin de que pueda ejercer su derecho a la defensa, para lo cual también tendrá en todo momento acceso al expediente administrativo y sus documentos, conforme se infiere de la lectura de los numerales 1 y 3 del artículo 45 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial.

## **6. Principio de favorabilidad e *in dubio pro disciplinado***

Para iniciar el análisis correspondiente, es preciso identificar que el numeral 5 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador determina que, en caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior al cometimiento de la infracción; y, en caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se le aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora (Const., 2008).

Es así que, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia emitida el 25 de agosto de 2017 dentro del caso No. 111-7-12-EP, se pronunció respecto del principio de favorabilidad de la siguiente manera:

En este sentido, en lo referente al principio de favorabilidad, esta Corte Constitucional recuerda que el mismo tiene como finalidad el favorecer a las personas infractoras ante la existencia de un conflicto entre dos normas. (...) De lo expuesto, se evidencia entonces que el principio de favorabilidad no pertenece exclusivamente a la protección de derechos humanos o al beneficio del reo en el derecho penal, por el contrario, la aplicación del artículo 76 numeral 5 es de observancia general en “todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones”. En tal virtud, la aplicación del principio de favorabilidad es obligatoria también en el derecho administrativo sancionador. (CCE-EP-270-17-SEP-CC, 2017, pp. 19-20)

De este modo, tal cual se indicó en el tercer apartado del presente trabajo investigativo, el principio de favorabilidad se constituye en una excepción a la

irretroactividad, tanto más que la “noción de favorabilidad” no es más que la misma regla de la retroactividad de la ley más benigna (Ossa, 2009, p. 302).

Esto quiere decir que, si con posterioridad a la comisión de un ilícito previsto en la ley surge otra norma que establece una sanción menor para el mismo hecho, se aplicará la última y no aquella que estaba vigente al momento en que se cometió la infracción; por lo cual, la nueva disposición surtirá efectos retroactivos para la sanción, aplicándose de esta manera para un caso que aconteció antes de entrar a regir la norma (Ossa, 2009, p. 302).

Así pues, para efectos de la potestad sancionatoria de la administración, importa determinar la fecha de ocurrencia de la infracción, ya que, si el hecho se cometió en vigencia de la última ley, no se presenta problema alguno y por tanto no hay que acudir a la retroactividad, lo cual también sucede cuando el ilícito fue objeto de “juzgamiento” y la nueva legislación empeora la situación del infractor, por cuanto en ambos casos continuará rigiendo la ley anterior, sin que exista variación alguna con respecto a la aplicación de la sanción prevista en la ley en vigor (Ossa, 2009, p. 304).

No obstante, el problema surge en aquellos casos en los que ya se “juzgó” la infracción y surge una nueva disposición que contempla sanciones más benignas, ya que la doctrina determina que en estos casos se aplicaría de forma retroactiva la ley más favorable, lo cual implicaría inconvenientes en la práctica (Ossa, 2009, p. 304).

A este respecto, la Sala de Consulta del Consejo de Estado de Colombia diseñó la doctrina concerniente a la escala de favorabilidades, la cual determina que, en el momento de definir administrativamente la aplicación de las sanciones, el razonamiento debe estar presidido por el factor principalista de la favorabilidad (Ossa, 2009, p. 317), de la siguiente forma:

Así, si no se ha iniciado el proceso, como no desapareció la conducta tipificada, sino que disminuyó la sanción a imponer, el proceso se debe iniciar y en el momento de decidir se aplicará la nueva norma que disminuye la sanción. Si el proceso ya se había iniciado y no se ha fallado o decidido, del mismo modo en el momento de la toma de la decisión se tendrá en cuenta la nueva norma que establece una sanción más favorable al inculpado. Si el proceso ya había fallado y la sanción se cumplió no resulta posible disminuir la sanción, pues se cumplió conforme las disposiciones entonces vigentes. Si se falló o decidió el proceso y la correspondiente providencia está en firme pero no se ha cumplido la sanción, corresponde realizar un nuevo pronunciamiento administrativo a fin de ajustar la sanción a la nueva norma más favorable, en actuación debidamente motivada fundada justamente en la existencia de esa nueva norma más favorable, previa solicitud del interesado. De esta forma, no es

necesario que se decreten nulidades que no existen ni se rehagan los procesos en curso, pues basta con que, en el acto administrativo correspondiente, por medio del cual se defina la situación del inculpado, se señale la existencia de las normas más favorables y que se invoque el principio de favorabilidad consagrado constitucionalmente dándole aplicación a tales normas. (Consejo de Estado, 2002, como se citó en Ossa, 2009, p. 317)

Ahora bien, no existe un pronunciamiento específico con respecto a la aplicación del principio de favorabilidad en los sumarios disciplinarios seguidos en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la Constitución de la República del Ecuador solamente hace alusión a la favorabilidad de las disposiciones sancionatorias sustanciales, mas no de aquellas de carácter procedimental; por lo cual, en principio, se aplicará el procedimiento vigente al momento de la comisión del hecho infraccional o según lo disponga la norma correspondiente (Ossa, 2009, p. 316).

Por otra parte, en cuanto al principio *in dubio pro disciplinado*, se tiene que este implica que toda duda razonable debe resolverse a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla; es decir, este opera en aquellos casos en los que se hayan llevado a cabo todas las etapas del procedimiento administrativo y, a pesar de los esfuerzos realizados por la administración, persistan dudas acerca de la ocurrencia de los hechos investigados y de su autoría (Brito, 2007a, p. 90).

Así, este principio entra en acción cuando la prueba válidamente incorporada al expediente administrativo se torna insuficiente y el operador jurídico no puede eliminar su cortedad, llegando a la conclusión de que no hay elementos serios e indispensables para predicar la autoría de la infracción en el investigado (Ossa, 2009, p. 253). De ahí que, el *in dubio pro disciplinado* hace parte integrante de la presunción de inocencia, tanto más que dicha presunción adquiere entidad de derecho en el momento en el que se declara la inocencia por no poderse declarar la culpabilidad (Ossa, 2009, p. 255).

De este modo, el aludido principio es la consecuencia de una duda razonable de la autoridad administrativa en relación con la autoría del hecho o el acto que se le imputa a un sujeto determinado; pero, dada la razonabilidad que debe rodear la duda, no es posible aplicar este principio por circunstancias de deficiencia probatoria en donde sea viable mejorarla o enriquecerla, o aún por incertidumbres que puedan despejarse, o dificultades que puedan disiparse (Ossa, 2009, p. 253).

Por tanto, el principio *in dubio pro disciplinado* tendrá su razón de ser en que la sanción administrativa debe ser el fruto de inequívocos argumentos que no dejen el más

mínimo resquicio de duda respecto del autor de la infracción (Ossa, 2009, p. 253), siendo también una consecuencia del principio de presunción de inocencia analizado en el segundo apartado del presente trabajo investigativo.

## **7. Principio de proporcionalidad**

En primer lugar, es pertinente identificar que el principio de proporcionalidad, como manifestación de la legalidad, es un límite a la arbitrariedad en la potestad sancionadora del Estado, constituyéndose en la prohibición de exceso en la imposición de las respectivas sanciones, tanto más que tiene el objeto de que la sanción de un hecho constitutivo de la falta disciplinaria guarde conexión, adecuación, simetría y equilibrio con la gravedad del mismo (Roa, 2014, p. 141).

Es así que, respecto al principio de proporcionalidad la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia expedida el 12 de abril de 2017 dentro del caso No. 0011-16-IN, determinó lo siguiente:

El denominado principio de proporcionalidad o de “prohibición del exceso”, se configura en una primera aproximación, como una garantía de las personas frente a toda actuación de las administraciones públicas que entrañe una restricción del ejercicio de sus derechos. Por tanto, este principio no resulta de aplicación exclusiva en el ámbito administrativo sancionador sino que despliega sus efectos en relación con cualquier acto de gravamen o de ejecución forzosa de la administración. La proporcionalidad supone la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca de la entidad de la limitación resultante para el ejercicio y del interés público que se intenta preservar. En concreto, en el campo del derecho administrativo sancionador, este principio exige que exista un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida, una correspondencia entre la gravedad de una conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye; es decir, la adecuada correlación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada. De ahí que el principio de proporcionalidad es una técnica de interpretación cuyo objetivo es tutelarlos de mejor manera expandiendo tanto como sea posible su ámbito de protección, pero haciendo que todos los derechos sean compatibles entre ellos en la medida en que sea posible; sin que un derecho vaya en detrimento de otro derecho. De esta manera constituye el límite de los límites a los derechos constitucionales, y en esta medida, supone una barrera frente a las intromisiones indebidas en el ámbito de los propios derechos. La proporcionalidad de las penas-multas se introduce para limitar el *ius puniendi*, contribuyendo a preservar la proporcionalidad de las leyes ligándolo con el principio de Estado constitucional de derechos y justicia. Por tanto,

este principio caracteriza la idea de justicia, utilizando tanto a las diversas categorías de la construcción dogmática de la infracción como a las personas; es decir, se aplica en el momento en el que se crea la norma por los órganos con potestad normativa, cuando es aplicada por los operadores del derecho y opera también en la fase de ejecución de las sanciones. Bajo esta perspectiva, diremos que el principio de proporcionalidad se despliega en dos ámbitos: el legislativo y el administrativo. La primera vertiente de la proporcionalidad, exige prudencia a todos los órganos con potestad normativa, que a la hora de tipificar las conductas reprochables y de asignarles una sanción, necesariamente se ajuste a la gravedad o trascendencia. La segunda vertiente de la proporcionalidad, será la administración la que en ejercicio de su potestad, actúe con mesura a la hora de sancionar, justificando de forma expresa los criterios seguidos en cada caso concreto. La discrecionalidad que se otorga a la administración debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, dado que toda sanción debe determinarse en congruencia con la infracción cometida y según el criterio de proporcionalidad atento a las circunstancias objetivas del hecho, proporcionalidad que constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la administración y que reduce al ámbito de sus potestades sancionadoras, pues a la actividad jurisdiccional corresponde no tan solo la calificación para subsumir la conducta en el tipo punitivo-disciplinario, sino también el adecuar la sanción al hecho cometido, ya que en uno y en otro caso el tema es la aplicación de criterios valorativos jurídicos plasmados en la normativa vigente, como son en este campo sancionador, los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción. (CCE-IN-009-17-SIN-CC, 2017, pp. 27-28)

En este contexto, el principio de proporcionalidad tiene dos manifestaciones o momentos en el derecho sancionador: En su determinación normativa (tipicidad) y en la imposición de la sanción (Roa, 2014, p. 140), lo cual es reconocido por la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia previamente citada.

Sobre ello, tal cual se ha indicado en el desarrollo del presente trabajo investigativo, el Consejo de la Judicatura – en virtud de su potestad normativa – emitió el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, en cuyo artículo 43 se establece que los peritos que incurran en las infracciones disciplinarias contenidas en dicho artículo, serán sancionados con la eliminación de la calificación en el Registro de Peritos Calificados (R-CJ-040-2014, 2014).

Así pues, en el artículo 44 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial se prevé una graduación con respecto a las infracciones disciplinarias determinadas en el artículo 43 *ibidem*, ya que, además de la eliminación de la calificación en el Registro de Peritos Calificados, aquellos peritos que incurran en las infracciones disciplinarias previstas en los numerales 3, 4, 6, 7, 8 y 10 de dicho artículo, no podrán renovar su calificación en el plazo de dos (2) años; mientras que, en caso de que incurran en las faltas determinadas en sus numerales 1, 2, 5 y 9, quedarán inhabilitados permanentemente para el desempeño de las funciones de perito (R-CJ-040-2014, 2014).

Por otro lado, en cuanto a la imposición de la sanción una vez sustanciado el respectivo sumario disciplinario, se verifica que no es fácil la aplicación del principio de proporcionalidad, por el respeto y sumisión que se tiene al principio de legalidad, pues el aludido reglamento señala la sanción correspondiente para cada infracción disciplinaria, lo cual impide que sea el intérprete quien escoja una sanción diferente a la que está prevista, atendiendo a unos criterios de razonabilidad y proporcionalidad por encima de la legalidad (Roa, 2014, p. 146).

A este respecto, no se trata de que la autoridad disciplinaria aplique el principio de proporcionalidad desconociendo el de legalidad, sino que esta analice si la falta cometida reviste o no la gravedad suficiente dada en la norma, tanto más que el principio de proporcionalidad, además de presentarse en la tipicidad y culpabilidad, puede manifestarse en la categoría de la ilicitud sustancial, en tanto que para imponer una sanción disciplinaria no es suficiente recorrer la descripción típica de la conducta en la norma, sino que se deberá verificar el nivel de afectación a uno de los fines del Estado con el deber funcional incumplido<sup>42</sup> (Roa, 2014, pp. 152-154).

## **8. Derecho a la defensa**

Para iniciar el análisis del derecho a la defensa, corresponde indicar que la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia de 09 de enero de 2014, emitida dentro del caso No. 0121-11-EP, determinó lo siguiente:

---

<sup>42</sup> En el Derecho Disciplinario se examina el incumplimiento de los deberes de los sumariados en sus respectivas posiciones de garantes; por lo cual, en esta materia – a diferencia del Derecho Penal – no se protege bienes jurídicos, sino que la sanción administrativa es una respuesta al quebrantamiento de un deber funcional (Ramírez, 2008, pp. 118-126).

El derecho a la defensa constituye la garantía de las partes procesales para acceder al sistema judicial, administrativo o de cualquier índole en el que se determinen derechos y obligaciones, con el propósito de ser escuchado, hacer valer sus razones, preparar y presentar su prueba, intervenir en igualdad de condiciones con la contra parte, así como recurrir del fallo, si lo considera necesario. (CCE-EP-002-14-SEP-CC, 2014, pág. 10)

De este modo, el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador identifica al derecho a la defensa como una garantía básica del derecho al debido proceso, la cual debe ser asegurada en todo proceso (o procedimiento) en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden (Const., 2008).

En este contexto, es importante distinguir que, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 76 *ibidem*, el derecho a la defensa también incluye ciertas garantías básicas. No obstante, en virtud del objeto del presente trabajo investigativo, se hará hincapié en aquellas directamente aplicables a los procedimientos disciplinarios instaurados en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura, las cuales se considera son principalmente las siguientes:

- a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
- b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.
- c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.
- d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.
- (...) h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.
- i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto.
- (...) k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.
- l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos. (Const., 2008)

Así pues, en cuanto al literal d) y la parte final del literal h) del numeral 7 del artículo 76 *ibidem*, se tiene que los principios de publicidad y contradicción probatoria fueron analizados en el quinto apartado del presente capítulo, por lo cual no corresponde examinarlos nuevamente.

Por otra parte, respecto de los literales i), k), l) y m) previamente citados, es preciso identificar que dichas garantías del derecho a la defensa serán analizadas de forma independiente en apartados posteriores, por la extensión de sus respectivos análisis.

Ahora bien, de la lectura de los literales a), b), c) y la primera parte del literal h) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, se infiere que el derecho a la defensa dentro de los sumarios disciplinarios implicará (entre otras) las siguientes garantías: **1.** Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; **2.** Contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de su defensa; **3.** Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; y, **4.** Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido.

Al respecto, es preciso identificar que los numerales 2 y 4 del artículo 45 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial determinan que tanto el auto de inicio como la resolución motivada correspondiente, deberán ser “notificados” al denunciante y al perito sumariado, como “personas interesadas” (R-CJ-040-2014, 2014).

Esto se debe a que la administración tiene el deber ineludible e irremplazable de notificar a los “particulares” cualquier acto, resolución o iniciación de procedimiento que sea susceptible de afectar sus derechos o intereses legítimos (Ossa, 2009, p. 662), lo cual tiene como objeto garantizar el derecho de contradicción de los sujetos pasivos del régimen disciplinario, dado que éstos deben tener la posibilidad de refutar y oponerse a las afirmaciones realizadas por la “parte contraria” y por la administración (Zabaleta, 2017, p. 179).

Por otro lado, el numeral 3 del artículo 45 del aludido reglamento determina que, una vez citado con el auto de inicio del sumario disciplinario, el perito sumariado tendrá el término de tres (3) días para presentar su escrito de contestación, a fin de hacer valer su derecho a la defensa (R-CJ-040-2014, 2014).

Sobre ello, el artículo 33 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria para las y los servidores de la Función Judicial (como norma supletoria) determina que la

contestación al inicio del sumario disciplinario deberá contener, al menos, los nombres y apellidos del sumariado, un resumen de los hechos, los argumentos de descargo, los medios de prueba que disponga, debidamente autenticados o el señalamiento de indicios razonables que permitan desvirtuar los actos u omisiones que se presume cometió; y, la designación de la dirección física o electrónica para las notificaciones (R-CJ-038-2021, 2021).

En este orden de ideas, de acuerdo con el análisis realizado en el quinto apartado del presente capítulo, el perito sumariado podría anunciar prueba en su escrito de contestación, solicitando que se recepte su versión. Aquello tiene su fundamento en que la versión del acusado constituye un acto de importancia extraordinaria para esclarecer los hechos, cualificar su comportamiento, justificar su acción o incorporar a la documentación la duda razonable; no obstante, se debe considerar que la total abstención en “declarar” no puede interpretarse como una confesión, ni como una presunción de ella (Ossa, 2009, p. 249).

En relación con las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia expedida el 02 de junio de 2021 dentro del caso No. 363-15-EP, se pronunció de la siguiente manera:

29. La Corte ha sostenido que el derecho a la defensa traduce para las personas, la posibilidad real de argumentar en favor de sus derechos, intereses y posiciones dentro de un proceso llevado en su contra. En consecuencia, el derecho a la defensa configura, además de un derecho subjetivo de las partes procesales, una dimensión estructural del proceso en sí mismo, en la medida en que el proceso judicial descansa sobre una relación binaria de afirmación y negación, compuesta precisamente por la interacción entre la pretensión del accionante y la oposición del accionado, es decir, su defensa. (CCE-EP- 363-15-EP/21, 2021, p. 7)

Por tanto, en los sumarios disciplinarios iniciados en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura, se deberán observar las garantías del derecho a la defensa previamente detalladas, las cuales se materializarán en los siguientes ámbitos: **1.** Todas las actuaciones registradas en el expediente disciplinario deberán ser notificadas tanto al denunciante como al perito sumariado, en atención del principio de contradicción; **2.** El perito sumariado tendrá que ser citado con toda la documentación que respaldó el inicio del sumario disciplinario, después de lo cual deberá considerar el término reglamentario concedido para la presentación de su escrito de contestación; **3.** En aquellos casos en los que los sujetos pasivos del régimen disciplinario soliciten se recepte sus versiones como parte de

la prueba anunciada en sus respectivos escritos de denuncia y de contestación, la autoridad provincial, previo a la emisión de la resolución correspondiente, tendrá que despachar dicha prueba y receptor las aludidas versiones, tal cual se indicó en el quinto apartado del presente capítulo; y, 4. En la sustanciación del procedimiento disciplinario, tanto el denunciante como el perito sumariado podrán presentar escritos en los que esgriman las razones o argumentos de los que se crean asistidos.

### **8.1. *Non bis in idem***

En primer lugar, se debe identificar que el postulado del *non bis in idem* se constituye en una garantía que implica una dualidad prohibitiva, por cuanto se concreta a prohibir la duplicidad en el juzgamiento y, por ende, la doble sanción por un mismo hecho (Ossa, 2009, p. 283). Es decir, este principio impide la duplicidad sancionadora sucesiva (que se sancione lo ya sancionado) y la doble punición simultánea de un mismo hecho (que se desarrolle a un tiempo dos enjuiciamientos sancionadores) (Ossa, 2009, p. 287).

Así pues, este es un principio general de derecho que tiene una doble significación: Por un lado, impide que la persona sea penada dos veces por un mismo hecho, siempre y cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento; y, por el otro, opera como una regla de orden adjetivo en cuanto a que un hecho igual no puede ser objeto de dos procesos o procedimientos distintos (Ossa, 2009, p. 284).

En este sentido, el principio *non bis in idem* se encuentra circunscrito a todo el espectro del derecho sancionatorio del Estado, por lo que resulta aplicable al derecho disciplinario (Brito, 2007a, p. 110). Esto se debe a que este opera en todas las ramas jurídicas en las que exista la potestad sancionadora del Estado o de la administración, bien como punitivo de orden penal, sancionatorio disciplinario o sancionatorio administrativo propiamente dicho (Ossa, 2009, p. 282). De ahí que la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia expedida el 15 de enero de 2014 dentro del caso No. 0529-12-EP, manifestó lo siguiente:

Ahora bien, centrándonos en la naturaleza del *non bis in idem* y atendiendo a la disposición del texto constitucional, este principio para ser invocado como una garantía del debido proceso, precisa (únicamente) que exista una resolución proveniente de una causa iniciada *ex ante*, a un proceso en el cual confluyan cuatro presupuestos que deriven en la prohibición de doble juzgamiento contenida en el principio cuestión, a saber: *eadem personae*, identidad de sujeto, *eadem res*, identidad de hecho, *eadem causa petendi*, identidad de motivo de

persecución, y finalmente, al tenor de nuestra Norma Suprema, identidad de materia. (...) Bajo este orden de ideas, se debe precisar que la existencia de procesos simultáneos pendientes de ser resueltos, no supone por sí solo una vulneración al principio de *non bis in idem*, por cuanto el primer proceso podría finalizar sin una decisión de fondo, y por ende, no significar una afectación al segundo proceso, más aún si provienen de acciones diferentes pero similares a la vez. (CCE-EP-012-14-SEP-CC, 2014, p. 12)

Ahora bien, existe una controversia entre dos posiciones doctrinarias, por cuanto una de ellas sostiene que es permitido que se prosiga, al mismo tiempo y por los mismos hechos, un proceso penal y un procedimiento administrativo sancionador; mientras que la otra (denominada rigorista<sup>43</sup>) afirma que está prohibido la referida simultaneidad, aun cuando se pretenda la protección de intereses diferentes (Ossa, 2009, p. 287).

Al respecto, es necesario reconocer que la evolución general de todos los derechos ha conducido a una integración general de los poderes disciplinarios entre los poderes sancionatorios generales, lo que implica que la única singularidad que actualmente resta de las sanciones disciplinarias respecto de las demás sanciones administrativas es, en su relación con las penas judiciales, la inaplicación respecto de ellas del principio *non bis in idem*, esto es, su compatibilidad con dichas penas (García de Enterría & Fernández, 2008b, pp. 156-157).

En otras palabras, en virtud de este principio una persona no puede ser investigada nuevamente por los hechos por los que ya lo fue y respecto de los cuales se produjo una decisión definitiva, sin que ello deba entenderse como una prohibición para juzgar a una persona por unos mismos hechos cuando se trata de diversas jurisdicciones, con distinto régimen sancionador (Brito, 2007a, p. 110).

En consecuencia, se presenta una coexistencia de tratamiento de una misma conducta, ya que en definitiva puede ser juzgada como ilícito penal y al mismo tiempo como infracción administrativa, sin que ello implique que las autoridades jurisdiccionales (que juzgan el hecho penal) se inmiscuyan en el procedimiento que se adelanta ante las autoridades gubernamentales (Ossa, 2009, p. 287).

---

<sup>43</sup> El esquema rigorista parte de una concepción de unicidad de bienes protegidos, como si realmente no existiera disimilitud entre los fines que se persiguen y los intereses que se resguardan en el proceso penal y en el procedimiento administrativo, tanto más que se sostiene que dos informativos, procesos o procedimientos desemejantes pueden marchar simultáneamente y, desde luego, en forma separada, dada su naturaleza, finalidad y trámites diversos (Ossa, 2009, p. 287).

## 8.2. Imparcialidad

Para empezar a desarrollar el principio de imparcialidad en los procedimientos disciplinarios, es pertinente identificar que el Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, en su voto concurrente a la sentencia emitida el 23 de agosto de 2013 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos dentro del caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador, manifestó lo siguiente:

(...) la imparcialidad exige que el juez que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad. (Caso Corte Suprema vs. Ecuador, Serie C No.266, 2013).

Asimismo, el numeral 2 del artículo 100 del Código Orgánico de la Función Judicial establece como un deber de los servidores judiciales el ejecutar personalmente las funciones de su puesto con imparcialidad, lo cual guarda concordancia con el numeral 16 del artículo 103 *ibidem*, en el que se determina la prohibición de que dichos servidores actúen cuando sus intereses entren en conflicto con los de los organismos de la Función Judicial (COFJ, 2009).

En este sentido, el artículo 4 del Código de Ética de los Servidores y Trabajadores de la Función Judicial del Ecuador prevé que el principio de imparcialidad deberá ser observado por los integrantes de la Función Judicial, quienes, en el desempeño de sus funciones, tendrán que respetar la igualdad ante la ley, evitando favoritismos, predisposiciones o prejuicios; para lo cual, deberán abstenerse de emitir cualquier opinión o comentario que pueda afectar un “juicio justo” e intervenir en aquellos procesos o procedimientos en los que se vea comprometida la imparcialidad de su decisión, sea por predisposiciones personales o de algún miembro de su familia (R-CJ-100-2014, 2015). Así pues, el doctor Francisco Manuel García Costa se ha referido al principio de imparcialidad de la siguiente manera:

(iii) Por último, la imparcialidad –recordémoslo– es la “falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud”. ¿En qué consistiría, pues, la imparcialidad del funcionario? Si ésta se concibe como la falta de prevención en favor o en contra, la imparcialidad no es, ni puede ser, un atributo del funcionario ni de la Administración, pues la acción administrativa, por definición, ha de

satisfacer los intereses generales, de suerte que el funcionario comparece siempre con la posición de parte a la que le obliga dicho cometido. El funcionario no es imparcial en el sentido propio del término, pues la imparcialidad únicamente se predica del Juez. Consiguientemente, no podemos más que referirnos a la imparcialidad del funcionario y de la Administración en sentido figurado.

Asumido ello, debemos preguntarnos seguidamente en qué consiste esa suerte de imparcialidad que se predica de la Administración, para lo cual hemos de partir de que la imparcialidad judicial supone la sujeción estricta a la ley, de suerte que, trayendo ese dato al campo de la imparcialidad administrativa, ha de concluirse que ésta no puede más que operar, asimismo, en el ámbito del principio de legalidad. Consecuentemente, la imparcialidad despliega su eficacia en la misma esfera en la que lo hace la noción de objetividad, definiendo el modo como ha de quedar vinculada la Administración y los funcionarios al principio de legalidad. Es por ello que podemos afirmar, siguiendo aquí a la mayor parte de la doctrina científica, que la imparcialidad de la Administración y del funcionario no puede tener por contenido material más que la objetividad. En este sentido, la imparcialidad del funcionario quedaría identificada con en (Sic) el deber general del funcionario de interpretar y aplicar la ley sin ningún tipo de subjetivismo personal y, en consecuencia, en adecuación a la voluntad de la ley.

Coincidiendo el contenido material de la objetividad con el de la imparcialidad, cada una de ellas, sin embargo, expresa puntos de referencia distintos, de suerte que la objetividad opera fundamentalmente *ad intra*, relacionando a la Administración con el Parlamento cuyos mandatos adoptan la forma de leyes, y la imparcialidad despliega su eficacia *ad extra*, relacionando a la Administración con los administrados.

(...) Consiguientemente, podemos señalar que en la objetividad prima, en garantía de que la voluntad de la Administración no haya de ser otra que la voluntad de la ley, la obligación del funcionario de interpretar y aplicar la ley en adecuación a la voluntad normativa, siendo su consecuencia la prohibición de cualquier interpretación subjetiva; por el contrario, en la imparcialidad prima, en garantía de la buena apariencia de la Administración, la obligación del funcionario de interpretar y aplicar la ley sin interés o fin personal alguno, siendo su consecuencia la adecuación de su labor hermenéutica y aplicativa a la voluntad normativa. (García Costa, 2011, pp. 30-31)

Es así que, en virtud de las consideraciones expuestas, aun cuando la imparcialidad no sea un atributo propio del funcionario ni de la administración, este principio en efecto operará en el Derecho Disciplinario, e implicará que la autoridad administrativa tenga el

deber general de interpretar y aplicar la ley sin ningún tipo de subjetivismo personal, actuando conforme al principio de legalidad.

En este punto, es imprescindible identificar que, para lograr la imparcialidad administrativa, existen mecanismos que tienen la finalidad de separar del conocimiento del expediente a aquellos funcionarios que ofrezcan cualquier duda en su comportamiento oficial (Ossa, 2009, p. 266).

Es por ello que el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial (como norma supletoria del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial) prevé a la excusa como el mecanismo que permitiría a la autoridad administrativa apartarse del conocimiento, sustanciación y resolución de los sumarios disciplinarios iniciados en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura, en caso de encontrarse inmersa en las causales taxativamente determinadas en el artículo 12 *ibidem*, que señala:

Art. 12.- Causales de excusa.- Los miembros del Pleno del Consejo de la Judicatura, la o el Director General, la o el Subdirector Nacional de Control Disciplinario; la o el Director Provincial y la o el Coordinador Provincial se apartarán del conocimiento y sustanciación de la investigación y/o sumario disciplinario únicamente cuando se encuentren inmersos en las siguientes causales de excusa:

- a) Tener interés personal en el procedimiento disciplinario o en la causa que dio origen a la acción disciplinaria por tratarse de sus relaciones comerciales, o por ser cónyuge o conviviente en unión de hecho o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del sujeto pasivo del sumario disciplinario o de su representante legal, su mandatario o su abogada o abogado defensor;
- b) Ser acreedor, deudor o garante de alguna de las partes. Habrá lugar a la excusa o recusación establecida en este literal, sólo cuando conste el crédito por documento público o por documento privado reconocido o inscrito, con fecha anterior al sumario disciplinario;
- c) Tener ella o él, su cónyuge o sus parientes dentro de los grados expresados en el literal a) de este artículo, juicio con alguno de los sujetos pasivos del sumario disciplinario o haberlo tenido dentro de los dos años precedentes a la instrucción del procedimiento disciplinario;
- d) Ser asignatario, donatario, empleador o socio del sujeto pasivo del procedimiento disciplinario;
- e) Haber intervenido en el sumario disciplinario como parte, representante legal, apoderado, defensor, fiscal, perito o testigo; y,

f) Haber dado opinión o consejo que conste por escrito sobre el juicio, acción o hecho que dio origen al sumario disciplinario. (R-CJ-038-2021, 2021)

A este respecto, el artículo 13 del mismo reglamento establece que, en aquellos casos en los que la autoridad que deba conocer el respectivo procedimiento disciplinario se encuentre impedida de hacerlo en virtud de encontrarse inmersa en una causal de excusa, el trámite iniciará con la petición escrita respectiva, la cual deberá ser analizada y resuelta por la “autoridad superior”<sup>44</sup>, quien, en un término no mayor a cinco días deberá pronunciarse aceptando o negando la excusa, ya que, de no existir el pronunciamiento respectivo dentro de dicho término, la excusa se entenderá por aceptada (R-CJ-038-2021, 2021).

### 8.3. Motivación de las resoluciones

En primer lugar, es primordial determinar que la motivación del acto administrativo es la consignación de las circunstancias que justifican su emisión, la cual debe referirse tanto a los hechos como a las consideraciones de derecho que le sirven de fundamento jurídico (Ossa, 2009, p. 84).

De ahí que toda resolución administrativa deba tener un sustento verdaderamente razonable, ya que, de no ser así, la administración tendría el campo abierto a la arbitrariedad y a la alteración de los valores de la simple lógica, del buen sentido, del derecho y la equidad (Ossa, 2009, p. 269).

Así pues, solamente lo razonable es conforme a derecho, dado que el término “razonar” no significa únicamente verificar y demostrar, sino que también comprende los conceptos de deliberar, criticar, justificar, presentar razones (a favor y en contra), argumentar y confrontar argumentos a través de un proceso que se desarrolla en el ámbito de un discurso coherente por las vías de la lógica jurídica (Ossa, 2009, p. 270). De este modo, la Corte

---

<sup>44</sup> El artículo 13 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial prevé, en su parte pertinente, lo siguiente: “(...) 1. Cuando la petición de excusa provenga de la o el Presidente o las o los Vocales del Consejo de la Judicatura, esta será calificada y resuelta por el Pleno en sesión, excluyendo a aquel que la solicitó. De aceptarse la excusa, su voto en la resolución será de abstención tal como establece el Reglamento de Sesiones del Pleno del Consejo de la Judicatura. En caso de presentarse empate en la decisión, se procederá de conformidad con el Reglamento referido. 2. Cuando la petición de excusa provenga de la o el Director General, esta será conocida y resuelta por el Pleno del Consejo de la Judicatura. De ser aceptada, el sumario disciplinario será conocido y resuelto por la o el Director Nacional de Asesoría Jurídica. 3. Cuando la petición de excusa provenga de la o el Subdirector Nacional de Control Disciplinario o de las y los Directores Provinciales o servidores de la Dirección Provincial pertinente, será conocida y resuelta por la o el Director General. De aceptarse la excusa, la o el Director General designará a una o un servidor judicial de la unidad correspondiente, a fin de que conozca y resuelva el sumario disciplinario. (...)” (R-CJ-038-2021, 2021).

Constitucional del Ecuador, mediante sentencia de 20 de octubre de 2021, emitida dentro del caso No. 1158-17-EP, señaló lo siguiente:

**22.** La *motivación* de un acto de autoridad pública es la expresión, oral o escrita, del razonamiento con el que la autoridad busca justificar dicho acto. La motivación puede alcanzar diversos grados de calidad (...) **26.** (...) la garantía de la motivación específicamente busca asegurar, so pena de nulidad de la resolución de autoridad pública, que la motivación reúna ciertos “*elementos argumentativos mínimos*” establecidos en esa misma disposición. Es decir, el artículo 76.7.1 de la Constitución no garantiza que la motivación de toda decisión pública sea *correcta* conforme al Derecho y conforme a los hechos –esta es tarea del ordenamiento jurídico en su conjunto–, sino que la motivación sea suficiente, es decir, que satisfaga los referidos elementos mínimos con miras al ejercicio efectivo de los derechos al debido proceso y a la defensa. (...) **28.** La garantía de la motivación, entonces, exige que la motivación sea suficiente, independientemente de si también es correcta, o sea, al margen de si es la mejor argumentación posible conforme al Derecho y conforme a los hechos. Es decir, la mencionada garantía exige que la motivación contenga: (i) una *fundamentación normativa suficiente*, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una *fundamentación fáctica suficiente*, sea o no correcta conforme a los hechos. (...) (CCE-EP-1158-17-EP/21, 2021, pp. 6-8)

Ahora bien, de acuerdo con la precitada sentencia, el 21 de junio de 2012 la Corte Constitucional del Ecuador emitió la sentencia No. 227-12-SEP-CC, en la que acuñó el que denominó “test de motivación”, el cual consistía en verificar si la motivación objeto de examen cumplía conjuntamente con tres parámetros: La razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad; de tal modo que, en caso de incumplirse alguno de ellos, debía concluirse que la garantía de la motivación fue transgredida en el caso concreto (CCE-EP-1158-17-EP/21, 2021, p.11). Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador, dentro de la sentencia de 06 de agosto de 2014 emitida en el caso No. 0523-12-EP, determinó lo siguiente:

En este sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, así como la Corte Constitucional del Ecuador han establecido que para que una decisión se encuentre debidamente motivada es necesario que concurren tres requisitos: a) razonabilidad, b) lógica, y c) comprensibilidad; razonable en el sentido de que la decisión se fundamente en lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y normativa pertinente; lógica, en lo que respecta a que la misma contenga una estructura coherente, en la cual el operador de justicia, mediante la contraposición entre elementos fácticos y jurídicos, establezca conclusiones que

guarden coherencia con estos elementos, y que de este análisis, al final se establezca una decisión general del caso; comprensible en lo que se refiere al lenguaje que se utilice en la decisión, el mismo que debe ser dirigido hacia el entendimiento por parte del auditorio social. (CCE-EP-121-14-SEP-CC, 2014, pp. 12-13)

No obstante, en la sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, la Corte Constitucional explícitamente se aleja del test de motivación y emite pautas para examinar un cargo de vulneración a la garantía de motivación, de la siguiente manera:

**61.** En suma, el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) **una fundamentación normativa suficiente**, y (ii) **una fundamentación fáctica suficiente**. Esto quiere decir lo siguiente: **61.1.** Que la *fundamentación normativa* debe contener la enunciación y justificación *suficiente* de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación *suficiente* de su aplicación a los hechos del caso. Como ha sostenido la Corte IDH, la referida fundamentación jurídica no puede consistir en “*la mera enumeración de las normas que podrían resultar aplicables a los hechos o conductas*”. O, en términos de la jurisprudencia de esta Corte, “[I]a motivación no puede limitarse a citar normas” y menos a “*la mera enunciación inconexa [o “dispersa”] de normas jurídicas*”, sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso. **61.2.** Que la *fundamentación fáctica* debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Como lo ha señalado esta Corte, “*la motivación no se agota con la mera enunciación de [... los] antecedentes de hecho [es decir, de los hechos probados]*”, sino que, por el contrario, “*los jueces [...] no motiva[n] su sentencia [... si] no se analizan las pruebas*”. En la misma dirección, la Corte IDH ha establecido que la motivación sobre los hechos no puede consistir en “*la mera descripción de las actividades o diligencias [probatorias] realizadas*”, sino que se debe: “*exponer [...] el acervo probatorio aportado a los autos*”, “*mostrar que [...] el conjunto de pruebas ha sido analizado*” y “*permitir conocer cuáles son los hechos*”. Sin embargo, hay casos donde la fundamentación fáctica puede ser obviada o tener un desarrollo ínfimo por tratarse, por ejemplo, de causas donde se deciden cuestiones de puro derecho, en las que existe acuerdo sobre los hechos o los hechos son notorios o públicamente evidentes. (CCE-EP-1158-17-EP/21, 2021)

En consecuencia, las resoluciones emitidas por el Director Provincial correspondiente y el Pleno del Consejo de la Judicatura dentro de los sumarios disciplinarios seguidos en contra de peritos acreditados, tendrán que ser motivadas; es decir, deberán estar dotadas de fundamentación normativa y fundamentación fáctica suficientes, en los términos determinados por la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia previamente citada.

#### **8.4. Derecho a recurrir**

Con respecto a esta garantía del derecho a la defensa se debe identificar que el recurso administrativo constituye la vía plausible con la que cuenta el administrado para actuar frente al órgano que emitió la decisión, como remedio más próximo contra la injusticia, convirtiéndose de este modo en un instrumento que posibilita la revisión del contenido del acto administrativo inicial (Álvarez & Martínez, 2018, p. 169).

Así pues, el numeral 5 del artículo 45 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial establece que las decisiones del Director Provincial serán apelables dentro del término de tres (3) días desde su notificación, para ante el Pleno del Consejo de la Judicatura, debiendo considerar que de la decisión que emita dicho órgano en la etapa de impugnación no cabrá recurso alguno en la vía administrativa (R-CJ-067-2016, 2016).

Ahora bien, en el presente apartado deviene en pertinente referirse al principio denominado *no reformatio in peius*, según el cual el superior no puede decidir sin limitación alguna sobre la resolución impugnada, dado que este no puede agravar la sanción impuesta por el inferior (Brito, 2007a, p. 91).

Dicho principio se encuentra reconocido en el artículo 223 del Código Orgánico Administrativo, en el que se determina que en ningún caso la resolución de la impugnación podrá agravar la situación inicial de la persona “interesada” (COA, 2017).

Al respecto, se tiene que la prohibición de la *reformatio in peius* opera bajo el presupuesto de un único recurrente, ya que en aquellos supuestos en los que concurren otros recurrentes existe la posibilidad de reformar en peor (Álvarez & Martínez, 2018, pp. 176-177).

De este modo, la resolución del procedimiento en la etapa de impugnación debe ser congruente con las peticiones del recurrente, ya que el *petitum* debe tomarse en cuenta por el órgano revisor, que puede rechazarlo o acogerlo; y, aquellos que sean acogidos deberán ser resueltos en la debida correspondencia, para evitar el estado de indefensión (Álvarez & Martínez, 2018, p.178).

Así pues, toda vez que la naturaleza del recurso administrativo es la de constituirse en la vía de acceso a la justicia y en una garantía esencial de los administrados, se verifica que la congruencia y la naturaleza del recurso brindan la posibilidad de defender el postulado de que en ningún caso se puede agravar la situación del recurrente único (Álvarez & Martínez, 2018, p.178).

En consecuencia, en la etapa de impugnación de los procedimientos administrativos se debe observar la regla de la prohibición de la *reformatio in peius*, ya que la resolución que ponga fin al procedimiento desde su visión material deberá ser congruente y clara, sin perder de vista que la congruencia obliga al órgano revisor a resolver dentro del marco de las pretensiones de quien recurre, sin poder agravar bajo este supuesto la situación inicial del recurrente único (Álvarez & Martínez, 2018, p.179).

Por otra parte, es preciso identificar que la resolución judicial hace tránsito a cosa juzgada, mientras que el acto administrativo no, ya que este es revisable en sede judicial, en donde puede modificarse, reformarse o anularse (Ossa, 2009, p. 108).

De ahí que el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial reconozca el principio de impugnabilidad en sede judicial de los actos administrativos, en virtud del cual los actos de la Administración Pública o Tributaria son impugnables en sede jurisdiccional, entendiendo a estos como las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en las que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos (COFJ, 2009).

A este respecto, el Capítulo II del Título I del Libro IV del Código Orgánico General de Procesos regula el procedimiento contencioso administrativo, el cual, de conformidad con el artículo 300 *ibidem* tiene el objeto de tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los actos administrativos (COGEP, 2015).

Finalmente, el Capítulo III del Título II de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina las normas concernientes a la acción de protección, la cual, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 41 *ibidem* procede contra todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio, debiendo considerar aquellos supuestos en los que no procede la acción de protección de derechos, los cuales se encuentran determinados en el artículo 42 del referido cuerpo legal<sup>45</sup> (LOGJCC, 2009).

---

<sup>45</sup> El artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece lo siguiente: “**Improcedencia de la acción.** - La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de

---

*los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. 2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación. 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. 6. Cuando se trate de providencias judiciales. 7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral. En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma. (LOGJCC, 2009)”*

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **ANÁLISIS DE LOS CASOS RESUELTOS EN CONTRA DE PERITOS ACREDITADOS POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA**

Una vez analizadas las implicaciones de las principales garantías del derecho al debido proceso que son aplicables a los procedimientos disciplinarios, y de acuerdo con la metodología planteada para la elaboración del presente trabajo investigativo, a continuación, se realizará un análisis de cinco resoluciones emitidas por el Pleno del Consejo de la Judicatura en el año 2021, dentro de sumarios disciplinarios seguidos en contra de peritos acreditados.

De este modo, del oficio No. CJ-DNJ-SNCD-2021-0474-OF (TR: CJ-EXT-2021-14540) de 07 de diciembre de 2021, suscrito electrónicamente por la secretaria encargada de la Subdirección Nacional de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura, se desprende que, conforme la casilla de “RESUMEN RESOLUCION”, las resoluciones emitidas por el Pleno del Consejo de la Judicatura dentro de los sumarios disciplinarios seguidos en contra de peritos acreditados, pueden ser categorizadas de la siguiente manera: **1.** Decisión de eliminación del Registro de Peritos y prohibición de renovación de su calificación en el plazo de dos años; **2.** Decisión de eliminación de Registro de Peritos e inhabilitación permanente para el desempeño de las funciones de perito; **3.** Ratificación del estado de inocencia del sumariado; **4** Declaratoria de nulidad del procedimiento administrativo; y, **5.** Declaratoria de prescripción.

Así pues, de cada una de las categorías previamente mencionadas se escogió una resolución a fin de determinar cuál garantía del debido proceso fue principalmente invocada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, debiendo indicar que en los cinco casos escogidos se evidenció la observancia de las garantías básicas del debido proceso estudiadas dentro del presente trabajo investigativo, especialmente la garantía del derecho a la defensa contenida en el literal m) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, ya que las resoluciones estudiadas fueron emitidas por el Pleno del Consejo de la Judicatura en la etapa de impugnación de los sumarios disciplinarios seguidos en contra de peritos acreditados.

#### **1. Caso seleccionado de la primera categoría**

- **Expediente disciplinario:** AP-1054-SNCD-2019-AR (01001-2019-0016 P).

- **Resolución emitida por:** Pleno del Consejo de la Judicatura.
- **Fecha de resolución:** 03 de marzo de 2021, las 10h33.
- **Tipo de expediente:** De oficio.
- **Cargo sumariado/a:** Perito calificado y acreditado por el Consejo de la Judicatura.
- **Infracción disciplinaria imputada en el auto de inicio:** Numeral 8 del artículo 43 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, esto es por no concurrir injustificadamente a explicar y/o defender el informe pericial en las audiencias orales, de prueba o de juicio.
- **Decisión primera instancia:** Eliminación del Registro de Peritos de la Función Judicial y prohibición de renovación de su calificación en el plazo de dos años.
- **Recurrente(s):** Sumariado.
- **Fundamentación fáctica:** De la prueba constante dentro del expediente disciplinario se determinó que, mediante providencia de 25 de julio de 2019, emitida dentro del proceso por cobro de letra de cambio No. 01333-2018-01268, el juez de la causa señaló para el 15 de agosto de 2019, las 14h00, la audiencia de ejecución. No obstante, aun cuando se verificó que el sumariado fue notificado con dicha convocatoria, este no acudió a la audiencia señalada; y, después de que el juez solicitó que dicho perito justificara su falta de comparecencia, el sumariado manifestó que se ausentó de la ciudad y que no recordó la nueva fecha designada para la audiencia. Así pues, lo indicado por el perito sumariado no es un justificativo por no tratarse de un caso de fuerza mayor o caso fortuito.
- **Fundamentación normativa:** Literal a) del numeral 1 del artículo 19 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, en el que se prevé como obligación específica de los peritos el presentar su excusa debidamente documentada dentro del proceso, en los casos de fuerza mayor o caso fortuito. Asimismo, la resolución se fundamentó en el artículo 30 del Código Civil, en el que se realiza la distinción entre fuerza mayor y caso fortuito. Finalmente, se hizo alusión al literal j) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, mediante el cual se establece que quienes actúen como peritos estarán obligados a comparecer ante la autoridad jurisdiccional correspondiente, y a responder al interrogatorio respectivo.

- **Decisión:** Negar el recurso de apelación interpuesto por el perito sumariado y ratificar la resolución sancionatoria emitida por la Directora Provincial de Azuay del Consejo de la Judicatura en el *Ámbito Disciplinario*.
- **Garantías del derecho al debido proceso identificadas en la resolución:** Numeral 3 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 *ibidem*.

## 2. Caso seleccionado de la segunda categoría

- **Expediente disciplinario:** AP-0454-SNCD-2020-AR (18001-2020-0038-O).
- **Resolución emitida por:** Pleno del Consejo de la Judicatura.
- **Fecha de resolución:** 14 de septiembre de 2021, las 11h27.
- **Tipo de expediente:** De oficio.
- **Cargo sumariado/a:** Perito calificado y acreditado por el Consejo de la Judicatura.
- **Infracción disciplinaria imputada en el auto de inicio:** Numeral 9 del artículo 43 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, esto es por cobrar y/o percibir valores correspondientes a honorarios y/o gastos, distintos a los establecidos por la jueza o juez, o la o el fiscal de conformidad con dicho reglamento.
- **Decisión primera instancia:** Eliminación del Registro de Peritos de la Función Judicial e inhabilitación permanente para el desempeño de las funciones de perito.
- **Recurrente(s):** Sumariado.
- **Fundamentación fáctica:** Del acervo probatorio se verificó que el perito sumariado, haciendo caso omiso a los honorarios fijados por la jueza dentro del juicio de partición No. 18202-2014-0488, emitió la factura No. 0000426 de 17 de diciembre de 2018, por un valor total de seiscientos setenta y dos dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (incluyendo el IVA), por el informe pericial elaborado dentro de dicho juicio. Es decir, se demostró que el perito sumariado cobró un monto de doscientos setenta y dos dólares de los Estados Unidos de Norteamérica adicionales al monto fijado por la jueza.
- **Fundamentación normativa:** Numeral 9 del artículo 43 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, mediante el cual se prevé como

falta disciplinaria el cobrar valores correspondientes a honorarios, diferentes a los establecidos por la jueza o el juez.

- **Decisión apelación:** Negar el recurso de apelación interpuesto por el perito sumariado y ratificar la resolución sancionatoria emitida por el Director Provincial de Tungurahua del Consejo de la Judicatura.
- **Garantías del derecho al debido proceso identificadas en la resolución:** Numeral 3 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 *ibidem*.

### 3. Caso seleccionado de la tercera categoría

- **Expediente disciplinario:** AP-1084-SNCD-2019-PC (17001-2019-1815-F).
- **Resolución emitida por:** Pleno del Consejo de la Judicatura.
- **Fecha de resolución:** 23 de marzo de 2021, las 11h48.
- **Tipo de expediente:** De oficio.
- **Cargo sumariado/a:** Perito calificado y acreditado por el Consejo de la Judicatura.
- **Infracción disciplinaria imputada en el auto de inicio:** Numeral 6 del artículo 43 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, esto es por no presentar injustificadamente el informe pericial dentro de los plazos otorgados para el efecto.
- **Decisión primera instancia:** Eliminación del Registro de Peritos de la Función Judicial e inhabilitación de renovación de su calificación por el plazo de dos años.
- **Recurrente(s):** Sumariado.
- **Fundamentación fáctica:** Mediante decreto de 23 de septiembre de 2019, las 15h31, emitido dentro del juicio ejecutivo por cobro de pagaré No. 17233-2018-00377, se concedió el término de cinco días para que el perito sumariado presente el informe de liquidación de capital e intereses correspondiente, término que feneció el 30 de septiembre de 2019. Ahora bien, aun cuando aquello no habría sido cumplido por el perito sumariado dentro del término concedido por la autoridad judicial, de las pruebas aportadas dentro del expediente disciplinario se verificó que el 30 de septiembre de 2019, las 10h08, el perito sumariado presentó un escrito en el que informó a la autoridad judicial que, hasta ese momento, la

parte interesada no había brindado las facilidades del caso, por lo cual no le fue posible dar cumplimiento con la disposición jurisdiccional previamente indicada. Por tanto, toda vez que no se probó que la falta de presentación del informe pericial haya sido injustificada, se evidenció que no se aportó ninguna prueba que haya logrado desvirtuar la presunción de inocencia del perito sumariado.

- **Fundamentación normativa:** Numeral 6 del artículo 43 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, mediante el cual se prevé como infracción disciplinaria el no presentar el informe pericial dentro de los plazos otorgados para el efecto, teniendo como requisito *sine qua non* que aquello sea injustificado.
- **Decisión apelación:** Aceptar el recurso de apelación interpuesto por el sumariado y revocar la resolución sancionatoria subida en grado.
- **Garantías del derecho al debido proceso identificadas en la resolución:** Numerales 1 y 2 de la Constitución de la República del Ecuador.

#### 4. Caso seleccionado de la cuarta categoría

- **Expediente disciplinario:** AP-0004-SNCD-2020-JH (24001-2019-0053°).
- **Resolución emitida por:** Pleno del Consejo de la Judicatura.
- **Fecha de resolución:** 14 de mayo de 2021, las 10h52.
- **Tipo de expediente:** De oficio.
- **Cargo sumariado/a:** Perito calificado y acreditado por el Consejo de la Judicatura.
- **Infracción disciplinaria imputada en el auto de inicio:** Numeral 5 del artículo 43 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, esto es por haber incurrido en error esencial al momento de realizar su informe pericial.
- **Decisión primera instancia:** Eliminación del Registro de Peritos de la Función Judicial e inhabilitación permanente para el desempeño de las funciones de perito.
- **Recurrente(s):** Sumariado.
- **Fundamentación fáctica:** Se verificó que, tanto la Coordinadora de Control Disciplinario como el Director Provincial de Santa Elena del Consejo de la Judicatura procedieron de manera errada al aplicar el procedimiento de investigación previa al sumario disciplinario; y, al acoger el informe motivado de investigación, respectivamente, ya que el procedimiento aplicable al caso era el

previsto en el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial y no el del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura vigente en ese momento. Por tanto, en la sustanciación del presente expediente disciplinario existió una evidente vulneración a las garantías del derecho al debido proceso, puesto que no se siguió con el procedimiento previsto en la normativa aplicable en este tipo de caso. Asimismo, se evidenció que el error esencial no fue declarado por el juzgador correspondiente.

- **Fundamentación normativa:** Artículos 1 y 45 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, mediante los cuales se determina el ámbito de aplicación de dicho reglamento y el procedimiento de los sumarios disciplinarios seguidos en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura, respectivamente. Además, se hizo mención al artículo 222 del Código Orgánico General de Procesos, en el que se establece que el error esencial debe ser declarado por el juzgador correspondiente, ya que únicamente puede ser alegado y probado en audiencia.
- **Decisión apelación:** Declarar la nulidad de todo lo actuado y disponer el archivo del expediente disciplinario.
- **Garantías del derecho al debido proceso identificadas en la resolución:** Numeral 1 y parte final del numeral 3 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 *ibidem*.

## 5. Caso seleccionado de la quinta categoría

- **Expediente disciplinario:** AP-0195-SNCD-2020-JH (06001-2020-0004S).
- **Resolución emitida por:** Pleno del Consejo de la Judicatura.
- **Fecha de resolución:** 22 de julio de 2021, las 10h55.
- **Tipo de expediente:** Denuncia.
- **Cargo sumariado/a:** Perito en el área de Contabilidad y Auditoría, con la especialidad de Liquidador.
- **Infracción disciplinaria imputada en el auto de inicio:** Numeral 2 del artículo 43 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, esto es por incumplimiento de las obligaciones generales de todo perito, establecidas en el artículo 18 *ibidem*.

- **Decisión primera instancia:** Se ratificó el estado de inocencia de la perito sumariada.
- **Recurrente(s):** Denunciante.
- **Fundamentación fáctica:** De la revisión del expediente se verifica que el hecho denunciado se suscitó el 26 de enero de 2018 (fecha de presentación del informe pericial) y la denuncia fue presentada en la Dirección Provincial de Chimborazo del Consejo de la Judicatura el 11 de enero de 2020; es decir, un año y once meses después del presunto cometimiento de la infracción disciplinaria imputada. Por tanto, al haber transcurrido más de un año, se demostró que el ejercicio de la acción disciplinaria estuvo prescrito al momento de la presentación de la denuncia, tanto más que no se demostró que exista un delito vinculado a la conducta denunciada.
- **Fundamentación normativa:** Numeral 2 del artículo 47 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, mediante el cual se determina que la acción disciplinaria de las conductas previstas en el segundo inciso del artículo 44 de dicho reglamento prescriben en el plazo de un año, con la salvedad de aquellas conductas que estuvieren vinculadas con el cometimiento de un delito; debiendo considerar que los plazos de prescripción de la acción disciplinaria se contarán, en el caso de denuncia, desde que se cometió la conducta materia del inicio del procedimiento administrativo.
- **Decisión apelación:** Revocar la resolución subida en grado y disponer el archivo del expediente disciplinario por haber prescrito la acción disciplinaria.
- **Garantías del derecho al debido proceso identificadas en la resolución:** Numeral 1 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 *ibidem*.

Ahora bien, conforme se desprende del oficio No. CJ-DNJ-SNCD-2021-0474-OF (TR: CJ-EXT-2021-14540) de 07 de diciembre de 2021, suscrito electrónicamente por la secretaria encargada de la Subdirección Nacional de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura, dentro de los expedientes disciplinarios No. AP-0179-SNCD-2020-JH y No. AP-0180-SNCD-2020-NB se sancionó con amonestación escrita a una perito psicóloga de la fiscalía provincial de Zamora Chinchipe, por haber incurrido en la falta disciplinaria tipificada en el numeral 5 del artículo 107 del Código Orgánico de la Función Judicial, al no

haber realizado las diligencias periciales dispuestas en las investigaciones previas correspondientes, dentro de los plazos establecidos por los respectivos Agentes Fiscales (CJ-R-06001-2020-0004S, 2021; CJ-R-19001-2019-0046-S, 2021).

Por otra parte, dentro de los expedientes disciplinarios No. AP-0859-SNCD-2019-JA (CJ-R-12001-2019-0144, 2021), No. AP-0896-SNCD-2019-PC (CJ-R-12001-2019-0143, 2021), No. AP-0143-SNCD-2020-AM (CJ-R-14001-2020-0003-O, 2021) y No. AP-0649-SNCD-2020-PC (CJ-R-DP13-OF-0239-2020, 2021) se sancionó a peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura con su eliminación del Registro de Peritos de la Función Judicial y prohibición de renovación de su calificación en el plazo de dos años, por haber incurrido en la falta disciplinaria prevista en el numeral 6 del artículo 43 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, al no haber presentado injustificadamente el informe pericial dentro de los plazos otorgados para el efecto.

En otro orden de cosas, dentro de los expedientes disciplinarios No. MOT-0029-SNCD-2020-AM (CJ-R-09001-2019-0631-F, 2020) y No. MOT-0834-SNCD-2021-PC (CJ-R-09001-2020-0080-F, 2021), en aplicación del principio de favorabilidad, se sancionó con la suspensión del cargo sin goce de remuneración por el plazo de treinta días a dos peritos médicos legistas de la Fiscalía Provincial de Guayas, por haber incurrido en la falta disciplinaria tipificada en el numeral 17 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, al no haber comparecido a las audiencias a las que fueron convocados, las cuales fueron señaladas dentro de procesos de violencia intrafamiliar y de violencia física contra la mujer, respectivamente.

Finalmente, dentro de los expedientes disciplinarios No. AP-0899-SNCD-2019-AM (CJ-R-06001-2019-0084S, 2021), No. AP-1054-SNCD-2019-AR (CJ-R-01001-2019-0016 P, 2021) y No. AP-0075-SNCD-2020-PC (CJ-R-17001-2019-2021-F, 2021) se sancionó a peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura con su eliminación del Registro de Peritos de la Función Judicial y prohibición de renovación de su calificación en el plazo de dos años, por haber incurrido en la falta disciplinaria prevista en el numeral 8 del artículo 43 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, al no haber concurrido injustificadamente a explicar y/o defender el informe pericial en las audiencias orales para las cuales fueron convocados y notificados.

En definitiva, tal como se ha desarrollado en el presente trabajo investigativo y de las resoluciones previamente analizadas, se puede constatar que los sumarios disciplinarios seguidos en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura deben observar las

garantías básicas del debido proceso contenidas en la Constitución de la República del Ecuador para brindar mayor seguridad jurídica dentro de este tipo de procesos.

## CONCLUSIONES

Toda vez que en la presente disertación se han identificado las garantías del debido proceso que deben ser observadas en el régimen disciplinario de los peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura, en el presente acápite se establecerán las conclusiones del presente trabajo investigativo:

**Primera.-** La iniciación del sumario disciplinario interrumpe la prescripción hasta por un año, es decir que una vez emitido el auto de inicio respectivo, la administración tiene el plazo de un año para la emisión del acto administrativo correspondiente como decisión final, debiendo tener en cuenta que, en virtud del principio de congruencia, las resoluciones emitidas por los Directores Provinciales y el Pleno del Consejo de la Judicatura deberán referirse exclusivamente a los hechos y las faltas disciplinarias imputadas en el auto de inicio. Así pues, los Directores Provinciales, el Subdirector Nacional de Control Disciplinario y el Pleno del Consejo de la Judicatura, en la sustanciación y resolución de los sumarios disciplinarios iniciados en contra de peritos acreditados, deberán observar el principio de legalidad y garantizar en todo momento los derechos al debido proceso y a la defensa de los sujetos pasivos del procedimiento disciplinario (denunciante y sumariado), consagrados en la Constitución de la República del Ecuador y el bloque de constitucionalidad.

**Segunda.-** Los Directores Provinciales y el Pleno del Consejo de la Judicatura tienen potestad disciplinaria en los procedimientos seguidos en contra de peritos acreditados, por cuanto tienen la facultad para imponer las sanciones disciplinarias correspondientes, debiendo tener en cuenta que los Directores Provinciales serán competentes con respecto de aquellos peritos a los que hayan otorgado la certificación y que, por tanto, pertenezcan a su circunscripción territorial, lo que deviene en que su competencia sea determinada por el factor territorial. De esta manera, al existir una vinculación positiva que habilita al Consejo de la Judicatura para ejercer tanto la potestad reglamentaria como sancionatoria con respecto al régimen disciplinario de los peritos acreditados, se cumple con los presupuestos señalados por la Corte Constitucional del Ecuador para que la tipificación de las infracciones administrativas vía reglamento no vulnere el principio de reserva legal, encontrándonos de esta manera en un escenario de reserva legal relativa.

**Tercera. -** En los sumarios disciplinarios seguidos en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura se aplica el procedimiento previsto en el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial. No obstante, en los sumarios disciplinarios

seguidos en contra de servidores judiciales con acreditación como peritos, como son los psicólogos, trabajadores sociales y médicos legistas de Fiscalía o de las Unidades Judiciales, los Directores Provinciales, el Subdirector Nacional de Control Disciplinario y el Pleno del Consejo de la Judicatura aplican el procedimiento previsto en el Código Orgánico de la Función Judicial y en el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial, aun cuando las acciones u omisiones de los sumariados se hayan dado en el ejercicio de sus funciones como peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura.

**Cuarta.-** El Pleno del Consejo de la Judicatura impuso distintas sanciones para las mismas conductas, dependiendo de la calidad de la persona sumariada, ya que los servidores judiciales con acreditación como peritos que no presentaron injustificadamente el informe pericial dentro de los plazos otorgados para el efecto, fueron sancionados con amonestación escrita; mientras que, los demás peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura que también incurrieron en dicha falta disciplinaria, fueron sancionados con la eliminación del Registro de Peritos de la Función Judicial y prohibición de renovación de su calificación en el plazo de dos años. Asimismo, los servidores judiciales con acreditación como peritos que no concurrieron injustificadamente a explicar y/o defender el informe pericial en las audiencias orales para las cuales fueron convocados y notificados, fueron sancionados por el Pleno del Consejo de la Judicatura con la suspensión del cargo sin goce de remuneración por el plazo de treinta días; mientras que, los demás peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura que también incurrieron en dicha infracción disciplinaria, fueron sancionados con la eliminación del Registro de Peritos de la Función Judicial y prohibición de renovación de su calificación en el plazo de dos años.

## RECOMENDACIONES

Una vez determinadas las conclusiones de la presente disertación, a continuación se realizarán las respectivas recomendaciones, a fin de que el procedimiento previsto para los sumarios disciplinarios seguidos en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura observe las garantías básicas del debido proceso, de conformidad con el análisis realizado a lo largo del presente trabajo investigativo.

**Primera.-** Se reforme el artículo 45 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, a fin de incorporar una etapa de prueba en el procedimiento previsto para los sumarios disciplinarios que se inicien en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura, en atención a la garantía básica del derecho a la defensa de los sujetos pasivos del procedimiento disciplinario, prevista en el literal h) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

**Segunda.-** Se respete el procedimiento disciplinario previsto en el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial cuando se trate de actuaciones u omisiones de peritos acreditado por el Consejo de la Judicatura, lo cual incluye a los psicólogos, trabajadores sociales y/o médicos legistas de las Unidades Judiciales y Fiscalía (servidores judiciales) cuando hayan actuado en sus calidades de peritos acreditados, de conformidad con la garantía básica del trámite propio consagrada en el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

**Tercera.-** Se reforme el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, a fin de que se prevea aquellos supuestos en los cuales la autoridad administrativa deba excusarse para apartarse del conocimiento, sustanciación y resolución de los sumarios disciplinarios iniciados en contra de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura.

**Cuarta.-** Se reforme las sanciones previstas para las faltas disciplinarias contenidas en los numerales 6 y 8 del artículo 43 del Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial, en concordancia con el artículo 222 del Código Orgánico General de Procesos, a fin de que se observe el principio de proporcionalidad, toda vez que, dependiendo de la calidad del sumariado, el Pleno del Consejo de la Judicatura impuso sanciones diferentes a las mismas conductas constitutivas de infracción disciplinaria, existiendo de esta manera una variabilidad en la imposición de sanciones a los servidores de la Función Judicial que se acrediten como peritos y a los peritos particulares o que sean funcionarios de alguna otra institución pública.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abad, A. (1962). Sobre el concepto de administrado. *Documentación Administrativa*. 67-74.
- Aguilar, A. D. (2018). Presunción de inocencia. México, D.F.: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Aletti, D., & Bonina, N. (2006). La verdad material: ¿mito o realidad?. *Revista La Ley*.
- Álvarez, A., & Martínez, C. (2018). Reflexiones en torno a la prohibición de la reformatio in peius en el procedimiento administrativo cubano. *Revista de investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, 165-191.
- Arango Olaya, M. (2004). El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana. Precedente. *Revista Jurídica*, 79-102.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (17 de abril de 2002). Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos [LCEFEMD]. RO: 557.
- Asamblea Nacional Constituyente. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador [Const.]. RO: 449.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (9 de marzo de 2009). Código Orgánico de la Función Judicial [COFJ]. RO: 544.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (22 de octubre de 2009). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC]. RO: 52.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (13 de Julio de 2011). Reformas al Código Orgánico de la Función Judicial. [RCOFJ]. RO: 490.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (17 de Julio de 2013). Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial. [LORCOFJ]. RO: 38.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (22 de mayo de 2015). Código Orgánico General de Procesos. [COGEP]. RO: 506.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (7 de julio de 2017). Código Orgánico Administrativo. [COA]. RO: 31.

- Belda Pérez-Pedrero, E. (2001). La Presunción De Inocencia. *Parlamento y Constitución. Anuario*, 179-204.
- Brito, F. (2007a). Jurisprudencia Disciplinaria. Estudio Integrado y Sistemático de los Pronunciamientos de la Corte Constitucional. En J. Patrocinio Castañeda (Ed.), *Lecciones de Derecho Disciplinario (Vol. II)*, pp. 77-133. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Brito, F. (2007b). Notas preliminares sobre pruebas en los procesos disciplinarios. En J. Patrocinio Castañeda (Ed.), *Lecciones de Derecho Disciplinario (Vol. III)*, pp. 293-334. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Cabanellas, G. (1976). *Diccionario de Derecho Usual*. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L.
- Cabrera, M. (2009). Breve Teoría de la Resolución Administrativa. *Docentia et Investigatio*, 11(2), 81-83.
- Carmona Ruano, M. (1990). Prueba de la infracción administrativa y derecho fundamental a la presunción de inocencia. *Jueces para la democracia*, 22-30.
- Centenera, F. (2012). Los paradigmas de redacción normativa como medio para alcanzar la seguridad: ¿Una apuesta segura?. *Ius Humani. Revista de Derecho*, 189-220.
- Chih-Pei, H. U., & Chang, Y. Y. (2017). John W. Creswell, research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. *Journal of Social and Administrative Sciences*, 4(2), 205-207.
- Chuliá, E., & Agulló, M. (2012). *Cómo se hace un trabajo de investigación en Ciencia Política*. Madrid: La Catarata.
- Cierco Seira, C. (2009). De la gratuidad del procedimiento administrativo. *Revista aragonesa de administración pública*, 139-184.
- Cordero Quinzacara, E. (2013). Concepto y Naturaleza de las Sanciones Administrativas en la Doctrina y Jurisprudencia Chilena. *Revista de Derecho - Universidad Católica del Norte*, 20(1), 79-103.

Corte Constitucional del Ecuador. (8 de marzo del 2012). Sentencia No. 022-12-SEP-CC.  
[MP Patricio Herrera Betancourt].

Corte Constitucional del Ecuador. (24 de julio de 2013). Sentencia No. 039-14-SEP-CC.  
[MP Patricio Pazmiño Freire].

Corte Constitucional del Ecuador. (09 de enero de 2014). Sentencia No. 002-14-SEP-CC.  
[MP Wendy Molina Andrade].

Corte Constitucional del Ecuador. (15 de enero de 2014). Sentencia No. 012-14-SEP-CC.  
[MP Patricio Pazmiño Freire].

Corte Constitucional del Ecuador. (06 de agosto del 2014). Sentencia No. 121-14-SEP-CC.  
[MP Patricio Pazmiño Freire].

Corte Constitucional del Ecuador. (12 de abril de 2017). Sentencia No. 009-17-SIN-CC. [MP  
Alfredo Ruiz Guzmán].

Corte Constitucional del Ecuador. (25 de agosto de 2017). Sentencia No.270-17-SEP-CC.  
[MP Alfredo Ruíz Guzmán].

Corte Constitucional del Ecuador. (08 de enero de 2020.). Sentencia No. 1357-13-EP/20.  
[MP Daniela Salazar Marín].

Corte Constitucional del Ecuador. (02 de junio de 2020). Sentencia No. 363-15-EP/21. [MP  
Teresa Nuques].

Corte Constitucional del Ecuador. (09 de junio de 2020). Sentencia No. 22-13-IN. [MP  
Teresa Nuques].

Corte Constitucional del Ecuador. (14 de mayo del 2009.). Sentencia No. 001-09-SCN-CC.  
[MP Roberto Bhrunis Lemarie].

Corte Constitucional del Ecuador. (08 de julio de 2020.). Sentencia No. 546-12-EP/20. [MP  
Alí Lozada Prado].

Corte Constitucional del Ecuador. (12 de agosto de 2020). Sentencia No. 14-19-CN/20. [MP  
Agustín Grijalva].

- Corte Constitucional del Ecuador. (20 de octubre de 2021). Sentencia No. 1158-17-EP/21. [MP Alí Lozada Prado].
- Corte Constitucional del Ecuador. (25 de noviembre de 2020.). Sentencia No. 1362-15-EP/20. [MP Alí Lozada Prado].
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (29 de enero de 1997). Caso Genie Lacayo vs Nicaragua (Fondo, Reparaciones y Costas). [MP Héctor Fix-Zamudio]. Serie C No.30.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2 de febrero de 2001). Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá (Fondo, Reparaciones y Costas). [MP Antônio A. Cançado Trindade]. Serie C No.72.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (20 de junio de 2005). Caso Fermín Ramírez vs Guatemala (Fondo, Reparaciones y Costas). [MP Sergio García Ramírez]. Serie C No.126.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (23 de agosto de 2013). Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador (Fondo, Reparaciones y Costas). [MP Diego García-Sayán]. Serie C No.266.
- Corte Nacional de Justicia. (2013). Jurisprudencia Ecuatoriana. Ciencia y derecho. Período Enero - Diciembre 2013. Quito.
- Creswell, J. (2003). *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (Segunda ed.). (A. Guzmán Arredondo, & J. J. Alvarado Cabral, Trans.) California: Sage Publications, Inc.
- Del Rosario Rodríguez, M. F. (2011). La supremacía constitucional: Naturaleza y alcances. *Dikaion: Revista de actualidad jurídica*, 97-117.
- Díaz, L., & Urzúa, P. (2018). Procedimientos administrativos disciplinarios en Chile. Una regulación vulneradora del derecho fundamental al debido proceso. *Revista Ius et Praxis*, 24(2), 183-222.
- Dulitzky, A. (Diciembre de 1998). Una mirada al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *América latina hoy: Revista de ciencias sociales*, 9-18. Obtenido de <https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2622/2662>

- Echandía, D. (1981). *Teoría General de la Prueba Judicial*. Tomo I. Buenos Aires: Víctor P. de Zavalía.
- Fernández, C., Baptista, P., & Hernández, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F: Editorial McGraw Hill.
- Ferrer Mac-Gregor, E., & Pelayo Möller, C. M. (2012). La obligación de 'respetar' y 'garantizar' los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana. *Revista Estudios Constitucionales*, 141-192.
- Fix-Zamudio, H., & Ovalle Favela, J. (1991). *Derecho Procesal*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Galán, A. G. (2010). La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local. *Revista CEMCI Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional*, 8, 1-27.
- García Costa, F. (2011). Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad. *Revista Documentación Administrativa* (289), 21-42.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. (2008a). *Curso de Derecho Administrativo (Vol. I)*. Bogotá - Lima: Temis y Palestra Editores.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. (2008b). *Curso de Derecho Administrativo (Vol. II)*. Bogotá - Lima: Temis y Palestra Editores.
- Gómez, C. (2015). *Pruebas y policía judicial disciplinaria*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Gómez, C., & Molano, M. (2007). La comisión por omisión en el ejercicio de la función administrativa con énfasis en la actividad contractual. En J. Patrocinio Castañeda (Ed.), *Lecciones de Derecho Disciplinario (Vol. II, págs. 135-183)*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Teoría general del derecho administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Hernández, B. (2017). *Sumario administrativo y debido proceso*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

- Islas, R. (2009). Sobre el principio de legalidad. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 97-108.
- Ivanega, M. M. (2011). El principio del informalismo en el procedimiento administrativo. *Revista Derecho PUCP*, 155-176.
- Kelsen, H. (2018). *Teoría General de las Normas*. Madrid: Marcial Pons.
- Lopera, G. (2004). Los derechos fundamentales como mandatos de optimización. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 211-243.
- Luaces, A. (2004). La responsabilidad del perito. Aspectos prácticos. *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, No. 24.
- Martínez de Pisón Cavero, J. (2013). *Curso de Teoría del Derecho*. Universidad de La Rioja.
- Miras, J. (2012). Procedimiento administrativo. *Diccionario General de Derecho Canónico*, 493-496.
- Morales Carrasco, M. L. (2016). *Análisis de la aplicación del debido proceso en los sumarios administrativos de docentes (Tesis de Maestría)*. Quito: USFQ.
- Morales Tobar, M. (2011). *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP).
- Olvera, M. (2011). Los Principios del procedimiento administrativo. *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz*, 1, 179.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (29 de noviembre de 1969). *Convención Americana de Derechos Humanos*. [CADH].
- Ortega, J., & García, L. (2018). La presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador mexicano y comparado. *Revista de investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, 115-147.
- Osorio, C. S. (2017). *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador. Parte General*. Santiago de Chile: Thomson Reuters.
- Ossa, J. (2009). *Derecho administrativo sancionador: Una aproximación dogmática*. Bogotá: Legis Editores.

- Pérez Luño, A.-E. (2000). La seguridad jurídica: una garantía del derecho y la justicia. BFD: Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED, (15), 25-38.
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (28 de abril de 2014). Aprobar el Estatuto Integral de Gestión Organizacional por Procesos que Incluye la Cadena de Valor, su Descripción, el Mapa de Procesos, la Estructura Orgánica y la Estructura Descriptiva del Consejo de la Judicatura de nivel central y desconcentrado. [R-CJ-070-2014]. RO: 158.
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (28 de abril de 2014). Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial. [R-CJ-040-2014]. RO: 125.
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (18 de noviembre de 2015). Reformatoria del Estatuto Integral de Gestión Organizacional por Procesos que Incluye la Cadena de Valor, su Descripción, el Mapa de Procesos, la Estructura Orgánica y la Estructura Descriptiva del Consejo de la Judicatura de nivel central y desconcentrado [R-CJ-100-2014]. RO: 630.
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (17 de mayo de 2016). Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial [R-CJ-067-2016]. RO: 756.
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (30 de noviembre de 2016). Estatuto Integral de Gestión Organizacional por Procesos que Incluye la Cadena de Valor, su Descripción, el Mapa de Procesos, la Estructura Orgánica y la Estructura Descriptiva del Consejo de la Judicatura a Nivel Central y Desconcentrado. [R-CJ-184-2016]. RO: 158.
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (12 de junio de 2020). Proceso disciplinario MOT-0029-SNCD-2020-AM. [CJ-R-09001-2019-0631-F].
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (26 de enero de 2021). Proceso disciplinario AP-0859-SNCD-2019-JA. [CJ-R-12001-2019-0144].
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (2 de febrero de 2021). Proceso disciplinario AP-0896-SNCD-2019-PC. [CJ-R-12001-2019-0143].
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (25 de febrero de 2021). Proceso disciplinario AP-0899-SNCD-2019-AM. [CJ-R-06001-2019-0084S].

- Pleno del Consejo de la Judicatura. (3 de marzo de 2021). Proceso disciplinario AP-1054-SNCD-2019-AR. [CJ-R-01001-2019-0016 P].
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (23 de marzo de 2021). Proceso disciplinario AP-1084-SNCD-2019-PC. [CJ-R-17001-2019-1815-F].
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (28 de abril de 2021). Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los servidores de la Función Judicial. [R-CJ-038-2021]. RO: 441.
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (14 de mayo de 2021). Proceso disciplinario AP-0004-SNCD-2020-JH. [CJ-R-24001-2019-0053O].
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (27 de mayo de 2021). Proceso disciplinario AP-1084-SNCD-2019-PC. [CJ-R-19001-2019-0045-S].
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (27 de mayo de 2021). Proceso disciplinario AP-0180-SNCD-2020-NB. [CJ-R-19001-2019-0046-S].
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (17 de junio de 2021). Proceso disciplinario AP-0075-SNCD-2020-PC. [CJ-R-17001-2019-2021-F].
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (6 de julio de 2021). Proceso disciplinario AP-0143-SNCD-2020-AM. [CJ-R-14001-2020-0003-O].
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (22 de julio de 2021). Proceso disciplinario AP-0179-SNCD-2020-JH. [CJ-R-06001-2020-0004S].
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (14 de septiembre de 2021). Proceso disciplinario AP-0454-SNCD-2020-AR. [CJ-R-18001-2020-0038-O].
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (26 de octubre de 2021,). Proceso disciplinario MOT-0834-SNCD-2021-PC. [CJ-R-09001-2020-0080-F].
- Pleno del Consejo de la Judicatura. (17 de noviembre de 2021). Proceso disciplinario AP-0649-SNCD-2020-PC. [CJ-R-DP13-OF-0239-2020].
- Ramírez, G. (2008). Dogmática del Derecho Disciplinario en Preguntas y Respuestas. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.

- Roa, D. (2014). El principio de proporcionalidad: Cortapisa al abuso de la potestad disciplinaria. *Derecho Penal y Criminología*, 35(99), 139-156.
- Rodríguez Rescia, V. M. (1998). El debido proceso legal y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas—Universidad Central de Venezuela*, (110).
- Ruiz, L. (2008). Valoración de la validez y de la eficacia de la prueba. Aspectos epistemológicos y filosófico-políticos. *Estudios De Derecho*, 66(146), pp.165–197.
- Salcedo, F. (2007). Garantías constitucionales en el ámbito disciplinario de los servidores estatales. Análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal desde la óptica de un Derecho disciplinario autónomo. En J. Patrocinio Castañeda (Ed.), *Lecciones de Derecho Disciplinario (Vol. III)*, pp. 39-74. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Sánchez, M. (1987). *Diccionario Básico de Derecho*. Ambato: Casa de la Cultura Ecuatoriana "Benjamín Carrión" - Núcleo de Tungurahua.
- Segovia, G. (2006). Régimen Disciplinario para las Fuerzas Armadas. En J. Patrocinio Castañeda (Ed.), *Lecciones de Derecho Disciplinario (Vol. I)*. pp. 113-137. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Sieckmann, J. (2015). Norma Jurídica. En I. d. Jurídicas, *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho* (págs. 895-945). México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/4.pdf>
- Suárez, M. (2015). El procedimiento administrativo disciplinario de la Función Judicial desde la perspectiva constitucional (Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).
- Tapia Vega, R., Carrasco Parrilla, P., & Oliva Gómez, E. (2019). *Hacia el Ámbito del Derecho Administrativo*. Cuernavaca: Ediciones Eternos Malabares.
- Zabaleta, Y. (2017). La contradicción en materia probatoria, en el marco del proceso penal colombiano. *Revista CES Derecho*, 8(1), 172-190.