

Ejercicio del control disciplinario del Consejo de la Judicatura por la infracción de Abuso del Derecho, a la luz de los precedentes de la Corte Constitucional del Ecuador

Exercise of disciplinary control by the Council of the Judiciary for the violation of Abuse of Rights, in light of the precedents of the Constitutional Court of Ecuador

Jimmy Alberto Valarezo Román, Freddy Steven Espinoza Ortiz***

RESUMEN

El artículo se circunscribe en la categoría de comentarios de jurisprudencia, ya que su enfoque es el estudio de precedentes de la Corte Constitucional del Ecuador con relación al ejercicio del poder disciplinario del Consejo de la Judicatura para los casos de Abuso del Derecho. El objetivo es plasmar los problemas jurídicos ligados a: la falta de procedimientos claros y un desequilibrio en garantías fundamentales como el derecho a la defensa y tipicidad. Para ello, se ha considerado un modelo de investigación jurídico-descriptivo y el uso de herramientas como el estudio de casos.

Palabras clave: Potestad disciplinaria, abuso del derecho, debido proceso, precedente constitucional, desnaturalización de garantías jurisdiccionales.

ABSTRACT

This article falls under the category of jurisprudence commentary, as its focus is the study of precedents from the Constitutional Court of Ecuador regarding the exercise of the Judicial Council's disciplinary power in cases of abuse of power. The objective is to highlight the legal problems associated with the lack of clear procedures and an imbalance in fundamental guarantees such as the right to defense and the principle of legality. To this end, a descriptive legal research model and the use of tools such as case studies have been employed.

Keywords: Disciplinary power, abuse of rights, due process, constitutional precedent, distortion of jurisdictional guarantees.

Abogado, Magíster en Derecho Constitucional y Magíster en Derecho Administrativo con mención en Contratación Pública, ambos por la Universidad Espíritu Santo (UEES), Ph.D (c) en Ciencias Jurídicas. Profesor en la Escuela de Postgrado en Derecho de la Universidad Espíritu Santo (UEES). Correo electrónico: jivalarezo@uees.edu.ec Orcid: 0000-0002-9449-5299.

Abogado, Magíster en Derecho Constitucional por la Universidad Espíritu Santo (UEES). Correo electrónico: efreddy249@gmail.com Orcid: 0000-0001-8031-7566.

1. El ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial

La Constitución de la República del Ecuador (en adelante «CRE» o «Constitución») en su artículo 178 establece que, el Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, teniendo entre sus funciones «definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial»¹ y «[v]elar por la transparencia y eficiencia del aparataje judicial»².

De esta forma, el Consejo de la Judicatura puede tomar medidas para garantizar el correcto desempeño y funcionamiento de los procesos judiciales, incluyendo el ejercicio profesional de los abogados en libre ejercicio. En tal virtud, el artículo 54 proscribire que «las personas serán responsables por la mala práctica en el ejercicio de su profesión, arte u oficio, en especial aquella que ponga en riesgo la integridad o la vida de las personas»³.

La defensa técnica, al tener la potencialidad de afectar los derechos de las personas, implica que deba ejercerse con un alto nivel de responsabilidad, profesionalidad, probidad, diligencia y compromiso. Es por ello que, el Consejo de la Judicatura ejerce la rectoría del sistema judicial o de administración de justicia -del que forman parte los abogados-, y está facultado para imponer las sanciones correspondientes únicamente por las conductas que se encuentren previamente establecidas y tipificadas en la ley. Dicha facultad debe desarrollarse con sujeción a los derechos y principios consagrados en el texto constitucional, de lo contrario constituiría una actuación arbitraria y contraria a derechos.

En concordancia con la Constitución, el Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante «COFJ») en el artículo 254 señala que «[e]l Consejo de la Judicatura es el órgano único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, que comprende: órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos»⁴. Este órgano es instrumental para garantizar el correcto, eficiente y coordinado funcionamiento de la justicia en el país. En ese sentido, el artículo 336, otorga la competencia al Consejo de la Judicatura, a través de sus direcciones regionales o provinciales, para sancionar a las abogadas y los abogados por las infracciones cometidas en el ejercicio de su profesión.

De igual forma, el Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario de las Abogadas y Abogados en el Patrocinio de las Causas (en adelante «Reglamento») en su artículo 1 establece, como ámbito de aplicación, que dicho cuerpo normativo se aplicará a las abogadas y abogados que,

¹ Constitución de la República del Ecuador. (2008, 20 de octubre). Asamblea Constituyente, <https://fielweb.com/Index.aspx?rn=78645&nid=1#norma/1>

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ Código Orgánico de la Función Judicial. (2009, 9 de marzo). Asamblea Nacional de la República del Ecuador, <https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=76383&nid=52#norma/52>

en el patrocinio de las causas, presuntivamente incurran en infracciones disciplinarias tipificadas en el COFJ y demás leyes⁵.

Así, el artículo 2 literales b) y c) señalan que, el Reglamento referido tiene por objeto, «[r]egular el procedimiento necesario para investigar las presuntas infracciones disciplinarias en que incurran las abogadas y abogados en el patrocinio de las causas»⁶, así, como hacer efectivo el control disciplinario que ejerce el Consejo de la Judicatura sobre las abogadas y abogados en el patrocinio de las causas y, en consecuencia, ejecutar las sanciones impuestas a las y los profesionales del derecho como resultado de la aplicación del Régimen Disciplinario previsto en el COFJ en los artículos 335 y 336⁷.

Entre las conductas que el Consejo de la Judicatura puede investigar y sancionar es, precisamente, ejercer el derecho de acción o contradicción de manera abusiva, maliciosa o temeraria, violar los principios de buena fe y lealtad procesal a través de prácticas como presentar prueba deformada, emplear artimañas y ejecutar procedimientos de mala fe para retardar indebidamente el progreso del proceso judicial, conforme al artículo 335.9 del COFJ⁸.

En el caso que nos ocupa, esto es, el de los procesos de garantías jurisdiccionales⁹, existe una figura que, en términos generales, opera frente al mal accionar de los profesionales del derecho, figura prevista en el artículo 23 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante «LOGJCC») y que se denomina abuso del derecho. La norma prevé que existe abuso

⁵ Resolución No. 121-2012. *Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario de las Abogadas y Abogados en el Patrocinio de las Causas*. (2012, 24 de septiembre). Pleno del Consejo de la Judicatura, <https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=76383&nid=1062005#norma/1062005>

⁶ *Ibidem*.

⁷ El Código Orgánico de la Función Judicial en el artículo 335 numeral 9 señala: Prohibiciones a los abogados en el patrocinio de las causas.- Es prohibido a los abogados en el patrocinio de las causas: (...) 9. Ejercer el derecho de acción o contradicción de manera abusiva, maliciosa o temeraria, violar el principio de buena fe y lealtad, a través de prácticas tales como presentación de prueba deformada, empleo de artimañas y ejecución de procedimientos de mala fe para retardar indebidamente el progreso de la litis. Y, en el artículo 336 se determinan las sanciones.- (Reformado por el Art. 18 de la Ley s/n, R.O. 038-S, 17-VII-2013). - Sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a los jueces por este Código, las sanciones que pueden imponerse a las abogadas y los abogados a que se refieren los artículos anteriores, serán impuestas por las direcciones regionales o provinciales respectivas del Consejo de la Judicatura. Las sanciones consistirán en la imposición de multas de hasta tres remuneraciones básicas unificadas. La mora por el lapso de tres meses del pago de las multas impuestas por las y los jueces o por el Consejo de la Judicatura, ocasionará la suspensión en el Foro de Abogados, dicha suspensión subsistirá hasta que se haga efectivo el pago.

⁸ *Ibidem*.

⁹ La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 6 determina su finalidad: Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación. Las medidas cautelares tienen como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho. Salvo los casos en que esta ley dispone lo contrario, la acción de protección, el hábeas corpus, la acción de acceso a la información pública, el hábeas data, la acción por incumplimiento, la acción extraordinaria de protección y la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, se regulan de conformidad con este capítulo.

del derecho cuando: i) se proponen varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas; así como cuando ii) se presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, y iii) se desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas con el ánimo de causar daño.

La referida norma señala que, para el primer caso, quien ejercerá la facultad sancionadora, en el ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, será el juez o jueza constitucional (jueces que conozcan una garantía jurisdiccional); mientras que, para el segundo y tercer caso, a más de las sanciones que pueda imponer el juzgador, le corresponde al Consejo de la Judicatura sancionar a través de sus direcciones regionales o provinciales.

Solo si, en el primer caso, se demuestra que se propusieron varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas con el ánimo de causar daño al aparataje constitucional, con mala fe o desnaturalizando las garantías jurisdiccionales, el Consejo de la Judicatura ejercerá su facultad disciplinaria¹⁰.

En ese escenario, si dentro de un proceso de garantías jurisdiccionales, se emite una declaratoria jurisdiccional previa por un presunto abuso del derecho por parte de una jueza o juez constitucional –cuestión que no se encuentra regulada formalmente, pero que la Corte Constitucional del Ecuador (en adelante «CCE» o «Corte») lo ha efectuado–, el Consejo de la Judicatura iniciará y sustanciará un sumario disciplinario en el cual garantizará el ejercicio del derecho a la defensa, y de ser el caso, impondrá la sanción correspondiente. Similar a los casos en los cuales se declara la presunta infracción tipificada como dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable en la que podrían incurrir jueces, fiscales y defensores públicos¹¹.

Para esos casos, en los cuales existe una declaratoria jurisdiccional previa¹², la Corte en sentencia No. 3-19-CN/20, resaltó la importancia de separar la etapa de declaratoria jurisdiccional previa –facultad del juez o jueza– y la del sumario disciplinario –facultad del Consejo de la Judicatura– con las garantías básicas del debido proceso ante este organismo por la presunta infracción disciplinaria sin que se limite únicamente a replicar la declaratoria jurisdiccional previa, de lo contrario, aquello implicaría inexistencia o insuficiencia motivacional:

77. Esta Corte determina que (...) del COFJ implica siempre dos etapas diferenciadas y secuenciales: 1) Una primera etapa integrada por la declaración jurisdiccional de la existencia de dolo, manifiesta negligencia y/o error inexcusable, imputables a un juez o jueza, fiscal o defensor público en el ejercicio del cargo y 2) Una segunda etapa, consistente en un sumario administrativo con las garantías del debido proceso ante el CJ por la infracción disciplinaria.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, 31 de enero de 2024, No. 224-23-JP/24.

¹¹ El Código Orgánico de la Función Judicial en el artículo 9 determina: Infracciones gravísimas. – A la servidora o al servidor de la función judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias: 7. Intervenir en las causas que debe actuar, como Juez, Fiscal o Defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable.

¹² Puede entenderse como la precondition indispensable que antecede a un sumario disciplinario y que habilita al Consejo de la Judicatura ejercer su facultad de sanción por las conductas previstas en el artículo 109.7 del COFJ. Dicha declaratoria solo puede ser emitida por autoridad judicial y debe estar suficientemente motivada.

78. También a efectos de respetar esta separación entre la declaración jurisdiccional y el procedimiento administrativo sancionador, así como los principios constitucionales de independencia interna del CJ, proporcionalidad y debido proceso, esta Corte establece que, al aplicar el artículo 109 numeral 7 del COFJ, el CJ debe siempre tomar en cuenta las circunstancias constitutivas establecidas en el artículo 110 del COFJ. En consecuencia, para efectos del artículo 109 numeral 7 del COFJ no será aplicable el último inciso del artículo 110 del COFJ que impide tomar en cuenta para ciertas faltas estas circunstancias constitutivas. Por lo expuesto, el artículo 109 numeral 7 del COFJ deberá interpretarse en el sentido de que, por las faltas de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, el CJ podrá valorar la conducta, llegando a imponer si fuere del caso, hasta la sanción de destitución.

(...)

102. En cuanto al procedimiento disciplinario desarrollado por el CJ, este debe también respetar en todos los casos el debido proceso administrativo y los derechos de protección que la Constitución garantizan. En consecuencia, este procedimiento administrativo sancionatorio no puede limitarse simplemente a reproducir la declaración jurisdiccional de la falta e imponer la sanción, pues ello implicaría falta de motivación. En todos los casos deberá permitirse al funcionario judicial el adecuado ejercicio de su defensa; y deberá valorarse conforme al COFJ la conducta, idoneidad y desempeño (...), la gravedad de la falta y la proporcionalidad de la sanción, de modo que toda imposición de una sanción se halle siempre debidamente motivada.

Por tal razón, en virtud de ese marco jurídico, le corresponde al Consejo de la Judicatura ejercer su facultad disciplinaria, que al constituirse como manifestación de su potestad administrativa atribuida por la CRE y el COFJ, debe ser ejercida con independencia, tanto interna como externa, ya que se orienta a garantizar la ética profesional, la probidad y el correcto desempeño de quienes integran o intervienen en el sistema judicial.

Así, conforme al ordenamiento jurídico, el ejercicio de dicha potestad para iniciar un procedimiento administrativo debe garantizar el derecho al debido proceso, la defensa y la seguridad jurídica, bajo los principios de objetividad y legalidad. En consecuencia, el Consejo de la Judicatura no puede limitarse a una simple remisión a la declaración jurisdiccional previa sin analizar la conducta del sumariado y las circunstancias de los hechos puestos a su conocimiento, ya que ello implicaría vaciar de contenido y eficacia las facultades que ejerce este organismo.

Además, en virtud del precedente citado (Sentencia 3-19-CN/20), la Corte Constitucional expidió el Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional, a efectos de garantizar la seguridad jurídica y derecho a la defensa en los casos en que los jueces, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales emitan una declaratoria jurisdiccional previa.

Dicho esquema resulta pertinente, más aún cuando dentro de éste se garantiza el ejercicio del derecho a la defensa como sucede en los casos mencionados -declaratoria jurisdiccional previa de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable-; no obstante, este se vuelve problemático cuando la declaratoria jurisdiccional no cuenta con un procedimiento reglado que garantice el debido proceso y el ejercicio del derecho a la defensa como ocurre en el caso del abuso del derecho en el que podría incurrir un profesional del derecho, en el ámbito de las garantías jurisdiccionales.

Parte de ese debido proceso incluye la observancia de principios como la tipicidad y legalidad en materia sancionadora, el artículo 76 numeral 3 de la Constitución recoge el principio de legalidad sancionadora, mismo que consisten en que 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 ley¹³.

Dicho principio resulta fundamental para el funcionamiento de la institucionalidad democrática del Estado. Por un lado, implica que solo el órgano legislativo puede tipificar infracciones. Por otro, representa un límite al poder punitivo del Estado, ya que el juzgamiento de las infracciones y la aplicación de sanciones solo es legítimo si se realiza conforme a leyes preexistentes al acto imputado y si la sanción se encuentra prevista en la Constitución o la ley¹⁴.

Además de lo ya señalado, la Corte ha establecido que este principio posee una doble dimensión que debe considerarse al analizar posibles vulneraciones al mismo. En primer término, cuenta con una dimensión formal, vinculada con la garantía de reserva de ley, la cual exige que tanto las infracciones como las sanciones estén expresamente establecidas en una norma con rango legal (*lex scripta*). En segundo término, presenta una dimensión material, asociada al mandato de tipicidad, que asegura a las personas la previsibilidad y la seguridad jurídica de que solo podrán ser sancionadas por conductas previamente descritas en la ley (*lex praevia*), mediante una formulación clara y precisa del hecho infractor y de su correspondiente sanción (*lex certa*), y únicamente por los supuestos expresamente previstos, excluyendo toda interpretación extensiva o aplicación analógica de las normas sancionadoras (*lex stricta*)¹⁵.

En consecuencia, la taxatividad se configura como un elemento esencial para asegurar la vigencia del principio de legalidad sancionadora en diversas ramas del derecho, como la administrativa y la penal. Ello se debe a que este principio materializa la exigencia de certeza jurídica (*lex certa*), al requerir una descripción clara y precisa tanto de la conducta infractora como de la sanción que le corresponde¹⁶.

La taxatividad no solo impone obligaciones al legislador, sino también a la autoridad administrativa o judicial encargada de imponer una sanción. Esta debe asegurarse de que la conducta atribuida se ajuste estrictamente a la descrita en la norma que establece la infracción. Asimismo, debe comprobar si la disposición sancionatoria exige un sujeto activo específico o calificado, pues, de ser así, la norma no puede aplicarse a una persona que no reúna dichas condiciones. Bajo estos parámetros, en el marco del artículo 23 de la LOGJCC, el problema no radica en su configuración legislativa sino más bien se produce a partir de la interpretación y delimitación de dicha norma por parte de la Corte Constitucional, cambiando su naturaleza y aplicándolo en casos concretos.

Por tal razón esta problemática no se agota en la determinación de las sanciones por parte de los jueces constitucionales de primera o segunda instancia en los casos concretos, sino que se traslada al ámbito disciplinario mediante el cual, el Consejo de la Judicatura debe iniciar un sumario,

¹³ Constitución de la República del Ecuador. (2008, 20 de octubre). Asamblea Constituyente, <https://fielweb.com/Index.aspx?rn=78645&nid=1#norma/1>

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, 21 de junio de 2023, No. 1364-17-EP/23.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, 19 de diciembre de 2024, No. 1022-20-JP/24.

garantizando el ejercicio del derecho a la defensa. Esto por cuanto, la declaratoria jurisdiccional previa de abuso del derecho, es un presupuesto *sine qua non* para que el Consejo de la Judicatura ejerza su potestad disciplinaria.

Al proyectar efectos en el ámbito disciplinario, dicha declaratoria jurisdiccional debe, además de garantizar el ejercicio del derecho a la defensa, observar de manera estricta las exigencias derivadas del principio de legalidad y tipicidad, asegurando claridad en la delimitación de las conductas, competencias, procedimiento, así como previsibilidad en sus consecuencias. Esto a través de una decisión motivada, reforzada que permita verificar su sujeción al orden constitucional y supraconstitucional.

Sin embargo, previo a ahondar en los problemas estructurales detectados es indispensable, en primer lugar, delimitar el contenido y alcance de la figura de abuso del derecho como presupuesto necesario para que el Consejo de la Judicatura ejerza sus facultades disciplinarias, dado que solo a partir de una comprensión clara de sus elementos constitutivos es posible determinar su configuración y posterior sanción.

2. El abuso del derecho desde su concepción teórica y normativa

La idea de derecho, en principio, es incompatible con el abuso; sin embargo, existen circunstancias o casos en los que quien ejerce un derecho -especialmente el derecho de acción- lo haga de forma contraria a los propósitos o finalidades de este, siendo de esta forma contrario al propio sentido del derecho, atribuyéndole un contenido que sobrepasa los límites previstos por la propia norma aplicable o dándole un contenido distinto al reconocido en la normativa pertinente, evidenciándose con ello la intención de abusar, desbordando los límites de la racionalidad¹⁷.

Así, el abuso del derecho presupone una activación claramente irracional del ejercicio del derecho de acción, y como regla, intencional, pudiendo existir o no daño como consecuencia de este; no obstante, su existencia no es condición indispensable o necesaria para su configuración. Pero es evidente que, si se produce daño, éste es ilegítimo, injusto y sin causa jurídica válida, por lo tanto, reprochable¹⁸.

En el derecho comparado, la Corte Constitucional de Colombia, en Sentencia No. C-090/14 realizó las siguientes conceptualizaciones sobre la figura de abuso del derecho:

En términos generales, comete abuso del derecho: (i) aquél que ha adquirido el derecho en forma legítima, pero que lo utiliza para fines no queridos por el ordenamiento jurídico; (ii) quien se aprovecha de la interpretación de las normas o reglas, para fines o resultados incompatibles por el ordenamiento jurídico; (iii) el titular de un derecho que hace un uso inapropiado e irrazonable de él a la luz de su contenido esencial y de sus fines; y (iv) aquél que invoca las normas de una forma excesiva y desproporcionada que desvirtúa el objetivo jurídico que persigue (...) ¹⁹.

¹⁷ Hernández, Miguel (2020). *Abuso del Derecho, Desviación de Poder y Fraude a la Ley*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP).

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Corte Constitucional de Colombia, 14 de febrero de 2014, No. C-090/14.

Ahora bien, dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, el Código Civil, a continuación del artículo 35, señala que «constituye abuso del derecho cuando su titular excede irrazonablemente y de modo manifiesto sus límites, de tal suerte que se perviertan o se desvíen, deliberada y voluntariamente, los fines del ordenamiento jurídico»²⁰.

Por otra parte, en lo que concierne a garantías jurisdiccionales en justicia constitucional -objeto del presente trabajo -, la LOGJCC en su artículo 23 establece expresamente lo siguiente:

Art. 23. - Abuso del derecho. - La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas.

En los casos en que los peticionarios o las abogadas y abogados presente solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura²¹.

De lo esgrimido se desprende entonces que la configuración del abuso del derecho no puede limitarse a la simple utilización intensiva de una facultad jurídica, sino cuando exista una desviación manifiesta de los fines que persigue el ordenamiento jurídico, por lo tanto, debe existir la concurrencia de elementos objetivos y subjetivos que permitan distinguir o identificar entre el ejercicio legítimo del derecho a accionar y aquel que lo efectúa con mala fe o con ánimo de causar daño a terceros o a la justicia a través de prácticas como: la utilización sucesiva o simultánea de acciones por el mismo acto u omisión, por la violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas; presentar peticiones de medidas cautelares con mala fe; y desnaturalizar los objetivos de las garantías jurisdiccionales.

Sin embargo, la delimitación teórica y normativa no basta para entender cómo se aplica esta figura en la práctica jurídica ecuatoriana, para ello, resulta imprescindible examinar cómo la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y justicia constitucional ha interpretado y aplicado el artículo 23 de la LOGJCC.

3. Diálogo jurisprudencial sobre el abuso del derecho en garantías jurisdiccionales y los problemas estructurales identificados

La Corte Constitucional, en sentencia No. 2231-22-JP/23, en atención al contenido del artículo 23 de la LOGJCC sostuvo que para que exista abuso del derecho, debe verificarse la configuración de los siguientes elementos:

²⁰ Código Civil. (2005, 24 de junio). Asamblea Nacional de la República del Ecuador, <https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=76383&nid=31#norma/31>

²¹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (2009, 22 de octubre). Asamblea Nacional de la República del Ecuador, <https://www.fielweb.com/Index.aspx?rn=76383&nid=61#norma/61>

1. El elemento subjetivo que se refiere a los peticionarios o a las abogadas y abogados que presenten acciones de garantías jurisdiccionales.

2. La conducta, que puede consistir en:

2.1. Proponer varias acciones de forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, alegando la violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas:

2.2. Presentar peticiones de medidas cautelares de mala fe; o,

2.3. Desnaturalizar el objeto de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño.

70. La consecuencia jurídica de la verificación de la conducta 2.1. es que la jueza o juez constitucional pueda ejercer las facultades correctivas y coercitivas previstas en el COFJ. En caso de verificar las conductas 2.2 y 2.3, también corresponde que la jueza o juez constitucional ejerza las facultades correctivas y coercitivas previstas en el COFJ, así como que disponga la imposición de las sanciones que sean pertinentes por parte del Consejo de la Judicatura. Ello sin perjuicio de la posible responsabilidad civil o penal del abogado o peticionario que haya incurrido en conductas calificadas como abuso del derecho.

En un pronunciamiento posterior, este mismo órgano, además de los elementos señalados en la cita anterior, sostuvo lo siguiente respecto a la figura de abuso del derecho:

67. En el caso bajo análisis en atención a la sección 6.1 supra, este Organismo verifica que los accionantes -elemento subjetivo- presentaron una primera acción de protección en el año 2009 y, luego, una segunda acción de protección en el año 2019, en contra de la misma entidad pública, del mismo acto y con la misma pretensión, con el único fin de reabrir el litigio y obtener una decisión favorable -conducta-. Lo anterior, configuró la conducta 2.1. descrita ut supra y, en consecuencia, constituyó un evidente abuso del derecho.

68. Además, este Organismo estima que los accionantes también abusaron del derecho porque transgredieron la prohibición contenida el artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC que obliga a que los legitimados activos realicen una declaración «de que no se ha planteado otra garantía constitucional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas y con la misma pretensión».

69. La exigencia de la declaración bajo juramento sobre la no presentación de acciones sucesivas tiene una función importante, ya que, permite conocer si hay acciones previas e impide que se juzgue dos veces una misma controversia. Es decir, garantiza el debido proceso y evita que se generen decisiones contradictorias que afecten la cosa juzgada tal como se determinó en la sección anterior.

70. En este caso, este Organismo observa que, en la demanda de la segunda acción de protección, los accionantes manifestaron que «declaramos bajo juramento que no hemos formulado ninguna otra acción de protección de derecho a los que se refiere esta demanda», a pesar de que presentaron una acción de protección anterior. La actuación referida también demuestra un actuar negligente del abogado patrocinador de los accionantes, quien debía constatar si la causa que patrocinaba cumplía con los requisitos exigidos en la LOGJCC.

71. La afirmación referida hizo que el juzgador de primera instancia que conoció la segunda acción de protección y la entidad accionada, inducidos por el error, no tengan razones para dudar o suponer el incumplimiento de lo establecido en el citado artículo 8 número 6 de la LOGJCC. Por lo que,

mediante auto de calificación de 19 de diciembre de 2019, la Unidad Judicial admitió a trámite la acción de protección por contener los requisitos exigidos en el artículo 10 de la LOGJCC.

73. A la luz de lo expuesto, resulta razonable que este Organismo determine que los accionantes también afectaron la buena fe procesal y los derechos al debido proceso de la entidad accionada porque no informaron sobre la existencia de una acción previa que resolvió la controversia.

74. Por todo lo anterior, la Corte constata que se configuró un abuso del derecho por parte de los accionantes, por cuanto presentaron acciones de protección sucesivas (una en el año 2009 y otra en el año 2019) y no informaron sobre la existencia de una acción previa con identidad subjetiva y objetiva que atendió la controversia, más bien, declararon bajo juramento que no habían presentado una acción anterior. De este modo, se reprocha su actuar y se realiza un severo llamado de atención.

75. Además, esta Magistratura considera adecuado remitir este proceso al Consejo de la Judicatura para que analice y sancione la actuación del abogado patrocinador en la segunda acción de protección a través de un procedimiento disciplinario; y a la Fiscalía General del Estado para que investigue la actuación de los accionantes por el presunto cometimiento de perjurio, quienes declararon bajo juramento no haber presentado otra acción por la misma causa.

Para tener un mayor contexto de los problemas jurídicos identificados para este trabajo, resulta pertinente observar que, la Corte Constitucional en sentencia No. 1791-22-EP/25, del 10 de julio de 2025, distinguió unos presupuestos en torno a la desnaturalización de garantías jurisdiccionales entendiendo que, es parte de los elementos que constituirían abuso del derecho. Así, estableció una doble categorización: i) improcedencia desnaturalizante, misma que implica una alteración radical a los fines y objetivos de la acción de protección [y de todas las garantías jurisdiccionales], generando consecuencias disciplinarias severas, como la declaratoria de jurisdicción previa en contra de la autoridad judicial y del abuso del derecho respecto de los abogados de parte; e ii) improcedencia manifiesta, que, si bien vulnera la seguridad jurídica y se anulan las correspondientes decisiones judiciales, no siempre conlleva medidas en el plano disciplinario; y en aquellos casos que no resulta claramente improcedentes las demandas planteadas -por existir un margen de razonable para la duda- la Corte se ha mostrado deferente con el juicio de autoridad judicial de origen y en consecuencia no ha entrado a examinar eventual improcedencia y la potencial violación a la seguridad jurídica²².

En virtud de este marco jurídico, se pueden extraer los siguientes elementos para que se configure un abuso del derecho dentro de los procesos de garantías jurisdiccionales:

1. Elemento subjetivo: peticionarios o las abogadas y abogados que presenten acciones de garantías jurisdiccionales.
2. La conducta puede consistir en:
 - a) Proponer varias acciones de forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, alegando la violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas;
 - b) Presentar peticiones de medidas cautelares de mala fe; o,

²² Corte Constitucional del Ecuador, 10 de julio de 2025, No. 1791-22-EP/25.

- c) Desnaturalizar el objeto de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño.

Estas actuaciones, según la propia Corte, tienen consecuencias jurídicas graduales, por cuanto si se produce la conducta a), la consecuencia jurídica es que la jueza o juez apliquen las facultades correctivas y coercitivas previstas en el COFJ, como las previstas en los artículos 131 y 132; mientras que, en el caso de las conductas b) y c) la consecuencia es más gravosa dado que los jueces y juezas, además de aplicar las facultades referidas, pueden disponer que se remita el expediente al Consejo de la Judicatura para que se impongan las sanciones que sean pertinentes.

Adicionalmente, del razonamiento efectuado por este organismo, en caso de que la conducta a) afecte la buena fe o los derechos al debido proceso de la parte accionada al no informar sobre la existencia de una acción previa que ya resolvió la controversia, contraviniendo así lo previsto en los artículos 8.6²³ y 10.6²⁴ de la LOGJCC, se remitirá el expediente al Consejo de la Judicatura para que, de ser el caso, imponga las sanciones correspondientes²⁵.

Del análisis de los pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional en su calidad de máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, particularmente con relación a la aplicación del artículo 23 de la LOGJCC, esto es, a la emisión de la declaratoria jurisdiccional de abuso del derecho dentro de los procesos constitucionales, se advierten grandes yerros que, podrían generar como consecuencia la violación a derechos constitucionales. Aquello toma mayor relevancia si se considera que este órgano es el llamado a ser el guardián de los derechos fundamentales y de desarrollar precedentes con el fin de dotar de seguridad jurídica a los ciudadanos.

Uno de los primeros problemas que se vislumbran es que el artículo 23 de la LOGJCC se encuentra reservado en primer lugar para los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales, así como las Salas de las Cortes Provinciales (Jueces de primera y segunda instancia). Esto por cuanto la propia norma hace mención a que, de ser el caso y se incurran en la conducta de proponer de varias acciones de forma simultánea o sucesiva respecto de un mismo acto u omisión, alegando la vulneración del mismo derecho y en contra de las mismas personas; o presentar solicitudes de medidas cautelares de mala fe; o desnaturalizar el objeto de las garantías jurisdiccionales con el ánimo de causar daño, los jueces y juezas podrán disponer de sus facultades correctivas y coercitivas de conformidad con el COFJ, cuerpo que regula la actuación de los jurisdicción ordinaria, no de la Corte Constitucional²⁶.

²³ Art. 8.- Normas comunes a todo procedimiento. - Serán aplicables las siguientes normas: 6. Un mismo afectado no podrá presentar más de una vez la demanda de violación de derechos contra las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones, y con la misma pretensión.

²⁴ Art. 10.- Contenido de la demanda de garantía. - La demanda, al menos, contendrá: 6. Declaración de que no se ha planteado otra garantía constitucional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas y con la misma pretensión. La declaración de no haber planteado otra garantía, podrá subsanarse en la primera audiencia.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, 31 de enero de 2024, No. 224-23-JP/24.

²⁶ En Ecuador, la Corte Constitucional del Ecuador, no forma parte de la función judicial y por ende no se rige por el COFJ. Sin embargo, los jueces de primera y segunda instancia, cuando conocen una garantía jurisdiccional, se convierten en jueces constitucionales, pero no pierden su naturaleza de jueces ordinarios, ya que sí se regula su actuar por el COFJ.

En contraposición con ello, la Corte Constitucional de forma discrecional y sin regulación -a diferencia de los casos de error inexcusable, dolo o manifiesta negligencia-, fue incorporando progresivamente en sus decisiones la figura de abuso del derecho, declarando la actuación de varios defensores como abuso del derecho y esto no implica desconocer que han existido casos en los que efectivamente se produjo la infracción²⁷, sin embargo, el problema radica en que, previo a ello, la Corte Constitucional como máximo órgano de justicia en esa materia, debió prever el vacío que existe respecto a la declaratoria de abuso del derecho que emite este mismo organismo, así como los parámetros o elementos que nacen producto de la propia configuración legislativa para determinarlo. Esto con el fin de dotar de seguridad jurídica a los justiciables y a todos los operadores jurídicos.

A ello se suma un segundo problema, un problema estructural relacionado con la falta de claridad respecto al órgano competente para declarar la existencia de abuso del derecho en el supuesto relacionado con la desnaturalización de los objetivos de las garantías jurisdiccionales, ya que según lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia No. 1791-22-EP/25, le corresponde únicamente a este organismo declarar la improcedencia desnaturalizante y la improcedencia manifiesta, mientras que a los jueces de garantías sólo les corresponde resolver en cuanto a la procedencia o no de la acción en el caso concreto²⁸.

Esta interpretación genera dudas e incertidumbre dado que conforme se refirió, uno de los elementos constitutivos del abuso del derecho es precisamente la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales. En consecuencia, si los jueces de instancia no cuentan con la facultad de determinar la desnaturalización de una garantía, ergo, no pueden declarar el abuso del derecho y en consecuencia aplicar las facultades correctivas y coercitivas previstas en el COFJ, lo que significaría entonces que la ley habilita al juez de primer y segundo nivel para declararlo, pero la jurisprudencia constitucional reserva esta facultad a la CCE.

Finalmente, en añadidura a los problemas detectados, se suma una tercera cuestión de carácter procedimental que incide directamente en el ejercicio del derecho a la defensa de los peticionarios y particularmente de los abogados defensores que actúan dentro de los procesos de garantías jurisdiccionales, esto dado que a diferencia de lo que ocurre en otros supuestos de responsabilidad disciplinaria vinculados al ejercicio de la jurisdicción constitucional (como la declaratoria de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable a Jueces) en los cuales existe un procedimiento reglado que garantiza la posibilidad de presentar descargos antes de la emisión de una declaratoria jurisdiccional previa (Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional), en materia de abuso del derecho no se advierte la existencia de un mecanismo equivalente.

Esto ha producido que la Corte Constitucional, dentro de los casos concretos, declare directamente la existencia de abuso del derecho y disponga la remisión del expediente al Consejo de la Judicatura para el inicio de los correspondientes sumarios disciplinarios, sin que previamente se haya

²⁷ Por ejemplo, léase la sentencia No. 98-23-JH/23 emitida por la Corte Constitucional, dentro del caso No. 98-23-JH,

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, 10 de julio de 2025, No. 1791-22-EP/25.

garantizado un espacio procesal para que los presuntos responsables ejerzan su derecho a la defensa respecto de dicha imputación²⁹.

Esta diferencia de tratamiento resulta especialmente relevante en la medida en que demuestra una asimetría en la protección de garantías procesales, pese a que las consecuencias jurídicas derivadas de estas declaratorias pueden ser igualmente graves. Por tal razón, la ausencia de un procedimiento previo que permita el ejercicio del derecho a la defensa a través de la presentación de descargos plantea serias dudas sobre la observancia del debido proceso y el respeto a la defensa.

4. Conclusiones

Este acápite se ha definido como reflexiones finales y no como conclusiones, considerando que una conclusión podría llevar a una postura muy rígida frente a un tema que demanda un debate profundo, un estudio dogmático administrativo – disciplinario y un enfoque necesariamente constitucional. Por ello, estas reflexiones tienden a sistematizar los presupuestos abordados (Constitución, Ley, Jurisprudencia) y proyectar una realidad latente, que no se relaciona con victimizar al presunto contraventor o responsabilizar a la alta magistratura constitucional por las deficiencias, a criterio de los autores, del sistema, sino más bien, identificar un problema estructural en el diseño del abuso del derecho, no desde lo sustantivo, sino desde lo procesal.

Bajo ese contexto, se han advertido problemas que han sido identificados en el desarrollo jurisprudencial de la CCE sobre la figura de abuso del derecho y que no se agotan únicamente en el plano teórico o interpretativo, sino por el contrario, sus efectos se proyectan de manera directa en la práctica y particularmente en el ámbito disciplinario a partir de la actuación del Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial.

De tal forma que la falta de claridad en los elementos constitutivos del abuso del derecho, la indeterminación del órgano competente para declarar la configuración de una de las conductas - desnaturalización de las garantías jurisdiccionales- y la ausencia de un procedimiento previo que garantice el ejercicio del derecho a la defensa, influye significativamente en la forma en que dicho órgano ejerce la facultad sancionadora. Aquello se debe a que las declaratorias efectuadas por la Corte Constitucional operan de manera directa como presupuestos habilitantes para el inicio de los procedimientos disciplinarios por el Consejo de la Judicatura, lo que exige analizar si tales decisiones cumplen con los estándares constitucionales mínimos para la imposición de sanciones disciplinarias, por ejemplo, si previo a su emisión, se contó con la participación del profesional del derecho cuestionado, para el ejercicio de su defensa.

En suma, el desarrollo jurisprudencial y la práctica sobre la aplicación del abuso del derecho presenta tres grandes deficiencias: normativa, de competencia y procedimental, que no solo comprometen la coherencia y armonía del sistema jurídico, sino que incide directa y significativamente en los derechos del debido proceso, defensa y seguridad jurídica de los peticionarios y abogados que acceden a la justicia constitucional. Por lo que, cuando una declaratoria jurisdiccional opera como presupuesto para que el Consejo de la Judicatura ejerza la potestad disciplinaria, es menester que su configuración, se sustente en parámetros claros,

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, 07 de agosto de 2025, No. 1484-22-EP/25.

razonables, previsibles y, sobre todo, respetando la presunción de inocencia; de lo contrario existe el riesgo de que una figura legislativamente configurada para proteger el orden constitucional termine, paradójicamente, generando violación a derechos fundamentales.

Finalmente, un sistema judicial se fortalece no solo por normas jurídicas claras, sino también con buenas prácticas profesionales, por ello la importancia de la buena fe, lealtad procesal, probidad y ética, pero no es menos cierto que un mecanismo efectivo de control disciplinario coadyuva a ese fortalecimiento, siempre que su configuración normativa esté ajustado al respeto de mínimos en un Estado de Derecho.

Bibliografía

HERNÁNDEZ, MIGUEL (2020). *Abuso del Derecho, Desviación de Poder y Fraude a la Ley*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP).

Jurisprudencia

Corte Constitucional de Colombia, 14 de febrero de 2014, No. C-090/14.

Corte Constitucional del Ecuador, 29 de julio de 2020, No. 3-19-CN/20.

Corte Constitucional del Ecuador, 07 de junio de 2023, No. 2231-22-JP/23.

Corte Constitucional del Ecuador, 21 de junio de 2023, No. 1364-17EP/23.

Corte Constitucional del Ecuador, 13 de diciembre de 2023, No. 98-23-JH/23.

Corte Constitucional del Ecuador, 31 de enero de 2024, No. 224-23-JP/24.

Corte Constitucional del Ecuador, 19 de diciembre de 2024, No. 1022-20-JP/24.

Corte Constitucional del Ecuador, 10 de julio de 2025, No. 1791-22-EP/25.

Corte Constitucional del Ecuador, 07 de agosto de 2025, No. 1484-22-EP/25.