

<http://dx.doi.org/10.35381/racji.v5i8.571>

Medida cautelar de suspensión provisional de los servidores y servidoras de la Función Judicial

Precautionary measure of provisional suspension of the Servants and Servants of the Judicial Function

Jonathan Israel Ordoñez-Andrade
jonathan.ordonez@psg.ucacue.edu.ec
Universidad Católica de Cuenca, Cuenca
Ecuador
<https://orcid.org/0000-0002-8342-4620>

Cecilia Ivonne Narváez-Zurita
inarvaez@ucacue.edu.ec
Universidad Católica de Cuenca, Cuenca
Ecuador
<https://orcid.org/0000-0002-7437-9880>

Diego Fernando Trelles-Vicuña
dtrelles@ucacue.edu.ec
Universidad Católica de Cuenca, Cuenca
Ecuador
<https://orcid.org/0000-0002-8466-7165>

Juan Carlos Erazo-Álvarez
jcerazo@ucacue.edu.ec
Universidad Católica de Cuenca, Cuenca
Ecuador
<https://orcid.org/0000-0001-6480-2270>

Recibido: 13 de noviembre de 2019
Aprobado: 16 de diciembre de 2019

RESUMEN

La presente investigación, se centra en el análisis del debido proceso en la medida cautelar de la suspensión de las servidoras y servidores de la función judicial, entendiéndose dicho derecho como una garantía para otros derechos y principios, cuyo fin es la protección de éstos frente a las acciones del estado y constituye, es así, que

esta investigación analiza el procedimiento en las resoluciones en las cuales se ha adoptado dicha medida cautelar en procesos sustanciados en la dirección provincial del Consejo de la Judicatura de Azuay, de ahí surge la problemática de cómo inside su insuficiente motivación, para establecer si existe vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Se concluye que en las resoluciones en donde se adopta la medida cautelar de suspensión de las funcionarias y funcionarios judiciales, existe una motivación deficiente, es decir no cumplan los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Descriptores: Debido proceso; Medidas cautelares; Suspensión provisional; Hechos graves y urgentes; Motivación.

ABSTRACT

The present investigation, focuses on the analysis of due process in the precautionary measure of the suspension of the servants and servants of the judicial function, said right being understood as a guarantee for other rights and principles, whose purpose is the protection of these against the actions of the state and constitutes, thus, that this investigation analyzes the procedure in the resolutions in which said precautionary measure has been adopted in processes substantiated in the provincial direction of the Judicial Council of Azuay, hence the problem of how inside its insufficient motivation, to establish if there is a violation of the right to due process in the guarantee of motivation. It is concluded that in the resolutions in which the precautionary measure for the overcoming of civil servants and judicial officers is adopted, there is a poor motivation, that is, they do not meet the parameters of reasonableness, logic and understandability.

Descriptors: Due process; Precautionary measures; Provisional suspension; Serious and urgent facts; Motivation.

INTRODUCCIÓN

El Derecho Constitucional suele ser considerado erróneamente como un conjunto de doctrinas, sin embargo, el mismo se constiuye en el estudio sobre temas fundamentales concernientes a la sociedad; en ese sentido, se establece como base de la problemática política, así como en un elemento importante de los valores y derechos fundamentales de la colectividad. Se considera entonces que, el Derecho Constitucional, precisa la estructura política, de gobierno, así como las facultades de los órganos gubernamentales, aparte de regular la organización y el ejercicio del poder, en

ciertos casos, regula también la relación jurídica entre éste último y los ciudadanos. La particularidad del Derecho Constitucional actual, recae en la interpretación dirigida a considerar a sus actores y situaciones concretas y ciertas, sobre las cuales se aplican las normas, con la finalidad de que los derechos sean optimizados en su mayor parte (Sola, s/f; Prieto, 2004; Grijalva, 2012).

Por lo antes expuesto, esta investigación aporta una nueva visión del debido proceso a partir de la medida cautelar en la cual se adopta la suspensión de las y los funcionarios judiciales, al respecto, el debido proceso constituye un derecho fundamental de todo ciudadano, caracterizado por poseer una doble representación, es decir, un derecho subjetivo y un derecho objetivo, el primero en cuanto a que es exigible por una persona; y, el segundo hace referencia a un ámbito institucional que debe ser respetado por todos, en este orden de ideas, el debido proceso, se instituye como un derecho y principio fundamental, por cuanto el mismo se sustenta en el concepto de la fuerza normativa de la constitución, a través de mecanismos para su aplicabilidad mediante los órganos jurisdiccionales y la jurisprudencia desarrollada (Landa, 2001; Bechara, 2015). Precisamente, el derecho al debido proceso, se encuentra consagrado en el Art 76 de la Constitución de la República, en el cual se dispone: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso (...)” (Asamblea Constituyente, 2008, p. 15).

En la presente investigación, es necesario establecer qué es el derecho y garantía de la motivación como parte del debido proceso, en tal virtud, para que una resolución se encuentre motivada en debida forma, la fundamentación se debe realizar de modo razonable, lógico y comprensible (Sentencia N° 227-12-SEP-CC, 2012). En consecuencia, es una obligación de los poderes del Estado, motivar adecuadamente sus resoluciones, a fin de que las mismas gocen de legitimidad, para que de esta manera los ciudadanos, conozcan cuales fueron los argumentos para que una resolución haya sido decidida, la misma que debe ser fundamentada de acuerdo al derecho positivo, tanto en lo procesal como en lo sustancial.

La motivación para la Corte Constitucional del Ecuador, es una pieza fundamental en la toma de decisiones, a fin de evitar arbitrariedades, y se genere la nulidad de aquellas (Ruiz, Aguirre y Avila, 2016). El derecho o garantía de la motivación, se halla establecido en el Art. 76.7 letra l) de la Constitución de la República, y señala: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas (...) Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos” (Asamblea Constituyente, 2008, p. 16).

Partiendo de los conceptos anteriores, es necesario fundamentar las medidas cautelares de suspensión, entendiéndose las mismas como disposiciones dictadas antes o después de la iniciación de un proceso, con la finalidad de que los derechos que se deriven del litigio judicial, sean garantizados. Se puede mencionar además que constituyen herramientas legales cuyo fin es el cumplimiento de una determinada resolución, como consecuencia de un proceso administrativo; no obstante, en ciertos contextos, pueden utilizarse a fin de prevenir que se produzca un daño irreparable por la rémora en la sustanciación de la causa administrativa (Guzmán, 2011; Álvarez, 2014).

Ahora bien, la medida cautelar de suspensión, es una medida de carácter disciplinario, cuya imposición aparta transitoriamente al investigado del ejercicio de sus funciones en el sector público, cuando se encuentre frente a la imputación de una falta administrativa disciplinaria grave o gravísima, en el que su presencia pueda establecer un entorpecimiento a la normal sustanciación del proceso o en su defecto, que continúe cometiéndose la falta y/o se la replique (Sánchez, 2007). Debe señalarse que, la presidenta o presidente del Consejo de la Judicatura, cuando tenga conocimiento de hechos graves y urgentes, podrá imponer la medida de suspensión con carácter precautelatorio, hasta por 90 días, sin que el funcionario suspendido pierda su remuneración (Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, 2015).

Por esta razón, surge el problema de cómo demostrar la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, para ello, en ésta investigación se realiza un análisis del derecho presuntamente vulnerado en las resoluciones en las cuales se haya adoptado la suspensión como medida cautelar a los servidores judiciales por parte de la presidenta o presidente del Consejo de la Judicatura. En consecuencia, el presente estudio tiene por objetivo analizar el debido proceso en la imposición de dicha medida de carácter cautelar a las servidoras y servidores judiciales en la provincia del Azuay en cuanto a la garantía de la motivación.

DESARROLLO

El debido proceso en las medidas cautelares

El nacimiento del debido proceso de forma positivista se desarrolla a partir de la Carta Magna de 1215, la cual es suscrita por el rey Juan sin Tierra, a petición de los barones ingleses, quienes se encontraban descontentos por los abusos sufridos, por cuanto la práctica del rey se enmarcaba en sin un juicio previo, encarcelar a los barones, cuando no se cumplían con sus tributos o realizaban crímenes en contra de la monarquía (López, 2012). En ella se establece que, únicamente en cuanto exista una sentencia judicial y en base a las leyes del reinado, se podrá detener o encarcelar o restringir los derechos o bienes, así como ser desterrado o utilizar la fuerza contra las personas libres. A partir del estatuto 28 del rey Eduardo III, se empieza a utilizar la frase debido proceso, en el cual se crea un proceso en el cual se podía oír a los sujetos procesales y la presentación de pruebas, eliminándose el antiguo procedimiento del rey, por lo que el debido proceso como institución nació en Inglaterra (de la Rosa, 2016).

Es así que, el origen del derecho al debido proceso data del siglo XIII, cuyo inicio se realiza a través de los ordenamientos jurídicos de carácter interno, para a su vez llegar a ser parte del derecho internacional, la importancia de este derecho radica por ser dinámico y evolutivo, cuya característica se sustenta en su fuerza garantista de los derechos fundamentales, por lo que ha se ha propagado a varios sistemas jurídicos de

carácter interno así como en el derecho internacional, formando parte del sistema internacional de derechos humanos (Salinas y Rodríguez, 2016).

El debido proceso es per se un derecho, no obstante, también es una garantía de los demás derechos y principios constitucionales y legales, como el principio de legalidad, el derecho a la defensa, entre otros, los mismos que tienen relación entre sí, este derecho reconocido a las personas, es el encargado de protegerlas frente a las acciones de los poderes estatales, por lo que, el debido proceso, se constituye en un elemento de la validez del proceso, considerando que su inobservancia establece una violación a los derechos de los ciudadanos en la sustanciación de un proceso, en ese sentido, con la finalidad de evitar que los administradores de justicia en el ámbito judicial y administrativo vulneren derechos constitucionales, se convierte en un cúmulo de garantías que busca que los procedimientos se ajusten a las reglas establecidas, a fin de precautelar los derechos constitucionales (Grijalva, 2012; Cardona, 2012; Ruiz, Aguirre y Avila, 2016).

En líneas generales, el derecho al debido proceso al ser su finalidad la de precautelar derechos constitucionales, dirigido a que un proceso sea justo, sencillo y ágil, en el cual las personas ejerciten su derecho a la defensa en todas sus partes, se constituye en un derecho transversal al orden jurídico (Sentencia N° 381-17-SEP-CC, 2017). Bajo este marco de referencia, en el Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador, se desarrollan las garantías que protege el derecho al debido proceso, al expresar “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 (...)” (Asamblea Constituyente, 2008, p. 15).

Es así que, en el texto de la constitución, el asambleísta constituyente, ha asegurado de que en el mismo se encuentren señaladas las garantías que forman parte de éste derecho, concerniendo a la autoridad pública garantizar que todas las normas y derechos de los sujetos procesales, sean debidamente cumplidos (Ruiz , Aguirre, y Avila, 2016). En este escenario, el debido proceso en el ámbito administrativo, ejecuta

un control especial sobre el cumplimiento de los demás derechos constitucionales, por lo que debe constituirse como el mayor principio de la actividad estatal, por tanto, deben realizarse todas las fases procesales que determina la norma legal para que una resolución obtenga validez, siendo este derecho una garantía de forma para el administrado (Rojas, 2011; Bechara, 2015).

Sobre la base de los conceptos expuestos, resulta necesario identificar el proceso para la adopción de la suspensión de las servidoras y servidores de la función judicial como medida cautelar, el mismo que se encuentra regulado en los Art. 47, 48, 49, 50 y 51 del (Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, 2015). Por lo que, en primer lugar la medida cautelar debe ser solicitada ya sea por la persona que interponga una denuncia o queja, así como las directoras y directores provinciales del Consejo de la Judicatura al momento en el que se de inicio al sumario disciplinario, y éste sea de oficio, y, la subdirectora o subdirector nacional de control disciplinario, en los casos determinados en el Art. 114 inciso final del (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009), debiendo en todos los casos señalados, por obligación justificar que en la medida cautelar solicitada, los hechos denunciados, se encuentren dentro de los presupuestos reglamentarios de gravedad y urgencia, dicha medida puede ser impuesta inclusive antes de que se instruya el sumario disciplinaria y la autoridad competente o legitimada activa para adoptarla es el presidente o presidenta del Consejo de la Judicatura.

Por consiguiente, es necesario precisar que conforme lo determina el Art. 113 del Código Orgánico de la Función Judicial (2009), la acción administrativa disciplinaria se puede ejercer de oficio, por queja o denuncia, en ese sentido, si el proceso disciplinario se ejerce por denuncia, la misma deberá cumplir los requisitos establecidos en el inciso cuarto del mismo artículo, así como que la denuncia presentada no se encuentre en los supuestos del Art. 115 del mismo cuerpo normativo, por tal razón, conforme los artículos 30, 31 y 32 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura (2015), previo a la instrucción del sumario disciplinario, se debe

realizar un examen de admisibilidad de la denuncia por parte del coordinador provincial de control disciplinario, quien luego del análisis correspondiente determinará si la misma cumple con los requisitos establecidos y si no se encuentra dentro de los supuestos determinados en el Art. 115 del Código Orgánico de la Función Judicial (2009), dispondrá el incio del sumario administrativo, caso contrario inadmitirá a trámite la misma.

Dentro de este orden de ideas, en el proceso en el cual se dictan medidas cautelares de suspensión de las servidoras y servidores judiciales, se debe observar y precautelar el debido proceso, siendo este un derecho y una garantía establecida en la Constitución de la República, con la finalidad de que no se prive a ningún ciudadano de la tutela de sus derechos constitucionales, derecho que debe ser observado y aplicado en el ámbito judicial o administrativo, siendo éste último el caso que se precisa en esta investigación, debiendo la autoridad administrativa, al momento de adoptar la suspensión de las funcionarias y funcionarios judiciales como medida cautelar, se cumpla con esta garantía y a la vez derecho, con la finalidad de garantizar al ciudadano contra quien va dirigida dicha medida una debida defensa en la cual se mantenga su estado de inocencia y sea tratada como tal mientras no se declare su culpabilidad, conforme lo garantiza el artículo 76 numeral 2 de la Constitución de la República, consecuentemente cumplido con el debido proceso se permita una correcta administración de justicia.

Derecho a la motivación

El derecho a la motivación se encuentra consagrado en el Art. 76.7 letra l) de la Constitución de la República del Ecuador, y forma parte del derecho a la defensa, que a su vez constituye una de las más importantes garantías del debido proceso, pues a través de este principio constitucional, la personas tienen ciertas garantías con la finalidad de que, dentro de un proceso, las personas puedan ser escuchadas y presenten sus alegaciones, a fin de que, se obtenga un resultado justo y equitativo,

siendo éste derecho un valor elemental en el cual se sustenta el debido proceso, con la finalidad de aportar y demostrar sus argumentos para la conformación de la correspondiente resolución, y rebatir sobre los hechos fácticos y normativos que puedan intervenir en dicha decisión, el derecho a la defensa, es aquel que genera que las garantías puedan ser activadas, es por eso que este derecho actúa en la causa enlazado con las demás garantías, por lo que permite que las demás garantías sean efectivas en el proceso, por lo que si el mismo es vulnerado su consecuencia será la nulidad procesal (Beltrán, 2012; Ruiz , Aguirre y Avila, 2016).

Es así que, dentro de las garantías consagradas en el derecho a la defensa, se incluye el derecho a motivar toda resolución que provenga de autoridad pública, la citada norma constitucional, determina que “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas (...) Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos” (Asamblea Constituyente, 2008, p. 16). Bajo esta perspectiva, las resoluciones judiciales que carezcan de motivación, se constituirían en arbitrarias, en consecuencia, las mismas serían nulas, considerando que la motivación es una pieza fundamental en dichas decisiones (Ruiz , Aguirre y Avila, 2016). La Corte Constitucional sobre la motivación ha expresado: “Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible (...)” (Sentencia N° 227-12-SEP-CC, 2012, p. 14).

Por consiguiente, la garantía de la motivación se establece como una obligación para las autoridades estatales, cuyo fin es el goce efectivo de los derechos, que, de ser inobservada, acarrearía sanciones, por lo que, las resoluciones deben poseer una alta carga argumentativa por parte de los juzgadores el momento de dictarlas, pues no únicamente basta con la manifestación de normas jurídicas, sino que se debe explicar su pertinencia en el caso a resolver (Guzmán Chávez, 2019).

Aunando a la situación, corresponde determinar en qué consisten los requisitos que comprenden la garantía de la motivación, así se entiende que una resolución cumple con el parámetro de la razonabilidad cuando se encuentra conforme el derecho y la jurisprudencia, y es aplicable al caso y no en normas contrarias a la constitución, en tanto que, la lógica involucra que las premisas, así como la conclusión y la resolución a la cual arriben los administradores de justicia, guarden conexión y coherencia entre sí, en relación a la comprensibilidad, se establece que las decisiones deben contener un lenguaje claro, sencillo y pertinente, que sea entendido por todas las personas (Sentencia N° 381-17-SEP-CC, 2017).

En este sentido, se comprende que la resolución en la cual se adopte la medida cautelar de suspensión por parte de la presidenta o presidente del Consejo de la Judicatura, deberá contener la debida motivación en la cual se justifiquen los hechos graves y urgentes, reglamentariamente necesarios, en los cuales se encuentren reunidos los elementos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, conforme se estableció en párrafos anteriores, se expongan las razones para la imposición de la medida cautelar en base a las normas jurídicas pertinentes al caso, así la finalidad del parámetro de razonabilidad, es la de encontrar argumentos o premisas que sean impertinentes y contrarios a la normativa aplicable y a su vez descartarlos, por lógica se refiere a la correcta conexión entre los argumentos presentados por la autoridad sobre los hechos, la norma aplicable y la decisión, y por último, por comprensibilidad se establece que la resolución adoptada contenga un lenguaje sencillo, entendible, esté relacionada con el caso en concreto y que sea entendida por todas la personas (Ruiz , Aguirre y Avila, 2016).

Suspensión de las servidoras y servidores judiciales como medida cautelar

Es una medida cautelar de carácter disciplinario, cuya imposición aparta transitoriamente al investigado del ejercicio de sus funciones en el sector público, cuando se encuentre frente a la imputación de una falta administrativa disciplinaria

grave o gravísima, en el que su presencia pueda establecer un entorpecimiento a la normal sustanciación del proceso o en su defecto, que continúe cometiéndose la falta y/o se la replique (Sánchez, 2007).

La suspensión de las funcionarias y funcionarios judiciales como medida cautelar, es una medida de carácter personal, que puede ser impuesta por el presidente o presidenta del Consejo de la Judicatura, cuando se justifique la existencia de hechos graves y urgentes que ameriten su imposición, dicha medida se encuentra establecida en el en los Artículos 47, 48, 49, 50 y 51 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura (2015), siendo competente para adoptarla la presidenta o el presidente del Consejo de la Judicatura “(...) suspender sin pérdida de remuneración, a las servidoras o a los servidores de la Función Judicial hasta por el plazo máximo de 90 días, cuando existan hechos graves y urgentes que justifiquen la adopción de dicha medida cautelar” (p. 9).

Para que la presidenta o presidente del Consejo de la Judicatura adopte la medida cautelar de suspensión a las servidoras y servidores de la función judicial, es necesario que tenga conocimiento de hechos graves y urgentes que justifiquen su implementación, al respecto, conforme el Art. 50 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura (2015), la solicitud de medidas cautelares la pueden solicitar “(...) La Directora o Director Provincial (...) la subdirectora o subdirector nacional de control disciplinario (...); y, la persona que al momento de interponer la denuncia o queja cuando así expresamente lo requiera” (p. 9), la citada norma expresa además que, se debe justificar la gravedad y urgencia de los hechos por los cuales solicita la medida cautelar de suspensión de manera obligatoria por parte de la autoridad o la persona que solicite la imposición de la medida (Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, 2015).

Es decir, ya sea la persona que denunció el hecho o la autoridad que lo estime pertinente al momento de solicitar al presidente o presidenta del Consejo de la Judicatura la imposición de la medida cautelar de suspensión, deberá demostrar la

gravedad y la urgencia, dicha petición deberá contener la debida motivación que justifiquen los argumentos planteados para la aplicación de la suspensión de los funcionarios judiciales.

En ese orden de ideas, al presidente o presidenta del Consejo de la Judicatura, le corresponderá determinar si la autoridad o la persona que solicitó la imposición de la medida cautelar de suspensión justificó la gravedad y la urgencia de los hechos puestos en conocimiento; y a su vez, dicha autoridad al momento de resolver sobre la petición, argumentar y motivar la procedencia de dicha medida precautelatoria, a modo de conclusión, el presidente del Consejo de la Judicatura deberá determinar cuáles son los hechos graves y urgentes que ameritan la imposición de la suspensión de los servidores judiciales.

Así mismo, se comprende que para para la imposición de la medida cautelar de suspensión, es necesario que exista una doble motivación, en primer lugar, por parte de la autoridad o persona que la solicita; y, en segundo lugar, por parte de la autoridad competente para imponerla, esto es la presidenta o presidente del Consejo de la Judicatura; teniendo que, en las dos situaciones, se deberá demostrar que los hechos son graves y urgentes, por lo que es imperiosa la adopción de la medida cautelar de suspensión. Atendiendo estas consideraciones, es necesario determinar en qué consisten los hechos graves y urgentes, en efecto, se está frente a la urgencia cuando, los daños o perjuicios que se deriven de la acción, sean de difícil reparación o en su defecto, no puedan ser subsanados (de la Serna, 1999).

Por lo expuesto, se comprende que para la procedencia de la medida cautelar de suspensión de las funcionarias y funcionarios judiciales, es necesario concurren dos presupuestos, hechos graves; y que los hechos sean urgentes, por lo que la autoridad administrativa, deberá motivar en debida forma el cumplimiento de los requisitos para la aplicabilidad de la suspensión provisional, conforme lo determina el Art. 76 numeral 7, letra l) de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo señalado por la Corte Constitucional del Ecuador en la Sentencia N° 227-12-SEP-CC. Para que

una medida cautelar de suspensión sea adoptada, es necesario que los hechos denunciados o de los cuales llegó a tener conocimiento la autoridad sean graves y urgentes, teniendo que, tanto la persona o autoridad que solicita la imposición de la misma, como el presidente o presidenta del consjo de la judicatura, quien es el competente para imponerla, deberán justificar su pertinencia raelizando la motivación del caso, es decir, existirá una doble justificación y motivación para en base a aquello determinar su adoptabilidad.

En la presente investigación, se analizan las diferentes resoluciones de medidas cautelares de suspensión dictadas en contra de servidoras y servidores judiciales, por la presidenta o presidente del Consejo de la Judicatura, dentro de procesos administrativos sustanciados en la Dirección Provincial de Azuay del Consejo de la Judicatura, en el período comprendido entre los años 2014 y 2019, tal como se puede observar en el cuadro 1.

Cuadro 1

Medidas cautelares de suspensión dictadas durante el período 2014-2019

Caso N.-	Proceso N.-	Trámite de Suspensión Provisional N.-	Año	Resolución sumario administrativo
1	01001-2016-0125	S-0060-SNCD-2016-DMA	2016	Destitución
2	01001-2016-0165	S-0070-SNCD-2016-AS	2016	Destitución
3	01001-2017-0089	S-00033-SNCD-2017-PM	2017	Destitución
4	01001-2017-0155	S-0071-SNCD-2017-PM	2017	Suspensión
5	01001-2017-0093	S-0036-SNCD-2017-PM	2017	Ratifica inocencia
6	01001-2017-0095	S-0038-SNCD-2017-PM	2017	Ratifica inocencia
7	01001-2018-0067	S-023-SNCD-2018-PM	2018	Ratifica inocencia

Nota. Resoluciones obtenidas de la dirección provincial de Azuay del Consejo de la Judicatura en el ámbito disciplinario.

De estas evidencias, se determina que, de los siete expedientes disciplinarios en los cuales se dictaron medidas cautelares de suspensión, en tres de ellos se impuso la pena de destitución, así como en uno de los procesos disciplinarios, se amonestó con suspensión, en tanto que, en los tres restantes se ratificó la inocencia de los funcionarios judiciales sumariados, teniendo que, el 57,14% de procesos en los cuales se dictó la medida cautelar de suspensión, concluyó con la declaratoria de responsabilidad disciplinaria por parte del funcionario sumariado; y, en el 42,86% se ratificó la inocencia de los servidores judiciales. Es decir, en la mayoría de procesos en los cuales se adoptó la medida de suspensión como medida cautelar, esto es en cuatro de los siete sumarios administrativos señalados en el cuadro 1, el resultado del proceso administrativo, fue la imposición de una sanción disciplinaria, tanto de destitución como de suspensión, en tanto que, en los tres restantes se ratificó la inocencia de los funcionarios judiciales.

En el cuadro 2, se indica que la resolución en la cual se adopta la medida cautelar de suspensión se encuentra conformada de cinco elementos, teniendo que, en la parte de los antecedentes, se efectúa una descripción de los hechos en los cuales se funda la resolución; en lo referente a la competencia, se realiza el análisis de la atribución jurídica que posee la autoridad administrativa para dictar la medida cautelar; la legitimación activa, hace referencia a la potestad única otorgada al presidente del Consejo de la Judicatura para la adopción de la medida cautelar; en la parte relativa a la procedencia de la suspensión provisional, se fundamenta los hechos graves y urgentes en los cuales se basará la decisión de la imposición de la medida de suspensión, es decir la parte motiva de la resolución; y por último se encuentra la parte resolutoria o decisión, que es en la cual la autoridad resuelve dictar la suspensión provisional en contra de la servidora o servidor judicial.

Cuadro 2

Elementos de la resolución de medidas cautelares de suspensión

N.-	Partes
1	Antecedentes
2	Competencia
3	Legitimación activa
4	Sobre la Procedencia de la Suspensión Provisional
5	Decisión

La presente investigación se centra en considerar la procedencia de la suspensión provisional, en el cual se realiza la argumentación por parte del presidente del Consejo de la Judicatura para la adopción de la medida cautelar. Del análisis realizado, se establece con claridad que las resoluciones de suspensión de las funcionarias y funcionarios judiciales como medida cautelar, carecen de motivación, pues la argumentación que se realiza únicamente transcribe normas legales y citas doctrinarias, para luego en forma de conclusión determinar que se encuentran reunidos los elementos de gravedad y de urgencia, para en la parte decisiva, dictar la medida cautelar de suspensión, pues no se ha justificado los requisitos de gravedad y urgencia necesarios para la aplicabilidad de la medida cautelar de suspensión.

En el numeral 4 de todas las resoluciones examinadas sobre la procedencia de la suspensión provisional, el argumento utilizado se refiere en primer lugar, a la competencia que posee el presidente del Consejo de la Judicatura para ordenar la suspensión provisional de funciones de la servidora o servidor de la función judicial, que se encuentre inmiscuido en hechos graves y urgentes, conforme el Art. 269 numeral 5 del Código Orgánico de la Función Judicial (2009).

A continuación, se realiza un análisis de la medida cautelar, expresando que lo que se pretende es impedir una situación de peligro derivada de la presunta infracción disciplinaria, para luego mencionar a que se refiere la doctrina sobre las medidas cautelares, así como que, contiene dos elementos agregados, que son la urgencia y la gravedad de los hechos presuntamente constitutivos de infracción disciplinaria, para luego señalar, que es necesario analizar si las faltas por las cuales se va a imponer la suspensión provisional son graves o gravísimas, así como, que si existe una situación que pueda causar daño a terceros o vulnerar sus derechos, o beneficiar a un tercero por la acción u omisión de sus obligaciones, denominando a estos actos como gravedad, y que por dichos actos, no se pueda evitar se sigan produciendo o se lleguen a producir daños mayores.

De igual manera, se indica una cita doctrinaria, en la cual se mencionan los requisitos previos para la adopción de la medida cautelar de suspensión provisional, siendo estos, el grado de verosimilitud, que los hechos sean graves y urgentes y el peligro en la demora, así como, una ponderación de los intereses afectados, para de esa forma, considerar que los hechos se enmarcan dentro de los elementos legales y doctrinarios de gravedad y urgencia (Trámite de suspensión provisional No. S-0060-SNCD-2016-DMA, 2016; Trámite de suspensión provisional No. S-0070-SNCD-2016-AS, 2016; Trámite de suspensión provisional No. S-00033-SNCD-2017-PM, 2017; Trámite de suspensión provisional No. S-0036-SNCD-2017-PM, 2017; Trámite de suspensión provisional No. S-0038-SNCD-2017-PM, 2017; Trámite de suspensión provisional No. S-00071-SNCD-2017-PM, 2017; Trámite de suspensión provisional No. S-023-SNCD-2018-PM, 2018).

A este respecto, se evidencia que el presidente del Consejo de la Judicatura, se refiere a disposiciones normativas, y citas doctrinarias, sin embargo, no se indican disposiciones de carácter constitucional, así como no se realiza un análisis a profundidad de cuales fueron los hechos graves y urgentes en los casos en concreto, que ameriten la adopción de la medida de suspensión provisional, sin que se sustente

dicha decisión, en función de los hechos denunciados o puestos en conocimiento de la autoridad, por tanto, se deriva que las resoluciones examinadas no cumplen con el parámetro de razonabilidad.

En lo referente al parámetro de la lógica, se establece que, en las resoluciones analizadas, no existen premisas ni razonamientos que encuentren coherencia con la decisión adoptada, pues sin realizar un análisis de cuales fueron los hechos graves y urgentes, de si existió peligro en la demora, o una ponderación de los intereses presuntamente afectados, consideran que los hechos se encuentran dentro de los presupuestos legales y doctrinarios de gravedad y urgencia, por lo que se determina que no existe coherencia lógica entre los hechos y la conclusión, pues nunca se analizaron los hechos, por lo que carece de lógica.

Por último, en cuanto a la comprensibilidad, no existe claridad en cuanto a los argumentos expuestos, pues como se indicó en líneas precedentes, no se realiza el análisis de si los hechos denunciados se enmarcan en los parámetros de gravedad y urgencia, es decir, no existe coherencia entre las premisas con la decisión.

A modo de conclusión, se establece que la medida cautelar de suspensión, vulnera la garantía de la motivación, en consecuencia al ser impuesta sin la correcta argumentación y coherencia entre las premisas y la conclusión, la suspensión como medida cautelar se constituye per se en una sanción disciplinaria previo a la sustanciación del proceso administrativo, en el cual se determinará si existe o no responsabilidad disciplinaria por parte del funcionario judicial accionado, por lo que, la imposición de una medida cautelar de suspensión, podría implicar un desgaste psicológico y moral en el funcionario incoado, hasta tanto se resuelve su situación jurídica.

Por consiguiente, el debido proceso en la garantía de la motivación debe ser garantizado a través de resoluciones debidamente fundamentadas en las cuales mediante la aplicación de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad el funcionario judicial suspendido tenga la certeza de que en la medida cautelar dictada en

su contra se demostró la gravedad y la urgencia de los hechos, tal como se presenta en la figura 1.

El debido proceso en la medida cautelar de suspensión de las servidoras y servidores de la función judicial



<p>En el caso de estudio, se establece que en la resolución en la cual se adoptó la medida cautelar de suspensión, no se cumplen los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, es decir se vulnera el derecho a la defensa como parte del debido proceso en la garantía de la motivación, pues no se indican disposiciones de carácter constitucional, así como no se realiza un análisis de los hechos graves y urgentes, no existen premisas ni razonamientos que encuentren coherencia con la decisión adoptada y no existe claridad en cuanto a los argumentos expuestos</p>	<p>Para posteriores resoluciones en las cuales se adopte la medida cautelar de suspensión de las servidoras y servidores de la función judicial, es necesario, se garantice el derecho a la motivación, es decir que se fundamente la decisión con base en el análisis de los hechos, y si estos son graves y urgentes, mediante los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, con la cual generen certeza de que los hechos fácticos se enmarcan en los presupuestos de gravedad y urgencia conforme lo determina el reglamento de la materia.</p>
--	---

Figura 1. El debido proceso en la medida cautelar de suspensión de las servidoras y servidores judiciales

METODOLOGÍA

La metodología empleada para la edificación de la investigación se sustentó en los métodos: analítico-sintético, lo que permitió analizar, normas jurídicas en base al tema planteado, descomponiendo sus elementos, para a partir de su reintegración, encontrar la relación entre las partes y el todo, así como se utilizó el método inductivo-deductivo, por cuanto el estudio se basó en cuestiones concretas, esto es el estudio de siete resoluciones en las cuales se dictó la medida cautelar de suspensión de las servidoras y servidores de la función judicial en procesos sustanciados en la provincia del Azuay, por lo que se obtuvo conclusiones generales, del mismo modo, se aplicó el método histórico-lógico, por cuanto se realizó un estudio en base a la evolución del derecho al debido proceso (Macas, Narváez y Erazo, 2019).

APORTES

El debido proceso al ser tanto un derecho como una garantía reconocido a las personas, cuya finalidad es la de protegerlas frente a las acciones de las autoridades públicas, se constituye en un elemento indispensable para la validez procesal, cuya inobservancia constituiría una vulneración a este derecho constitucional, por lo que su objeto se centra en proteger que los procesos judiciales y administrativos se ajusten a al procedimiento establecido, a fin de que los sujetos procesales ejerzan su derecho a la defensa, por lo que dentro del debido proceso se encuentran consagradas diversas garantías de carácter constitucional, en ese sentido, para que el debido proceso sea eficaz, se deben ejecutar todas las instancias previstas en las normas constitucionales, legales y reglamentarias de acuerdo al caso concreto.

El procedimiento para la adopción de la medida cautelar de suspensión, se encuentra regulado en el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura (2015), por lo que, se deben seguir los lineamientos señalados con la finalidad de cumplir con la garantía y derecho del debido proceso.

El derecho a la defensa es una de las garantías del debido proceso, cuyo fin es que las personas puedan presentar sus argumentos, alegatos y ser escuchadas en un proceso, es así que, una de las garantías del debido proceso es el derecho a obtener de los poderes públicos resoluciones motivadas (Asamblea Constituyente, 2008). En ese sentido, la Corte Constitucional del Ecuador, ha expresado que la exposición de una determinada resolución para que se encuentre debidamente motivada, debe ser razonable, lógica y comprensible (Sentencia N° 227-12-SEP-CC, 2012). Por lo que, es una obligación que las resoluciones que emanen de autoridades públicas contengan la debida motivación conforme los parámetros señalados por el máximo órgano de control e interpretación constitucional.

En ese orden de ideas, se comprende que para la imposición de la medida cautelar de suspensión a las funcionarias y funcionarios judiciales, al tratarse de una resolución que es adoptada por una autoridad pública, la misma debe encontrarse debidamente

fundamentada a través de premisas que permitan llegar de manera razonable, lógica y comprensible a la decisión, justificando que los hechos denunciados o de los cuales llegó a tener conocimiento se encuentren dentro de los presupuestos de gravedad y urgencia (Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, 2015).

La finalidad de la medida cautelar, es apartar al sumariado del cumplimiento de sus funciones, cuando se le haya imputado el presunto cometimiento de una infracción administrativa disciplinaria, con el fin de que no se pueda entorpecer el proceso o que continúe cometándose la presunta falta, de ahí que, si la autoridad competente o la persona que denunció el hecho considera que el investigado se encuentra en los supuestos señalados, podrá solicitar la imposición de la medida cautelar de suspensión, siempre y cuando concurren los elementos de gravedad y urgencia, para lo cual la persona o funcionario que la solicite deberá fundamentarla en debida forma.

Por lo que, de ser el caso que la presidenta o presidente del Consejo de la Judicatura con base a lo solicitado, adopte la medida cautelar de suspensión de la servidora o servidor judicial, deberá de igual manera, justificar que los hechos denunciados o de los cuales llegó a tener conocimientos encuentren dentro de los presupuestos de gravedad y urgencia, para motivadamente decidir la adopción de la medida cautelar de suspensión, empleando los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, es decir, para que la suspensión de la servidora o servidor de la función judicial como medida cautelar, debe existir una doble motivación, esto es, en primer lugar por parte de la autoridad o persona que la solicite, y en segundo lugar por parte de la presidenta o presidente del Consejo de la Judicatura, quien tiene la competencia para imponerla.

Sin embargo, del análisis realizado en la presente investigación de los trámites de suspensión de las funcionarias y funcionarios de la función judicial, se establece que no se encuentran reunidos los elementos de la motivación, es decir carecen de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, por lo tanto, se vulnera el derecho y la garantía constitucional a la motivación, por lo que las medidas cautelares adoptadas, podrían

generar un daño psicológico y moral en los funcionarios suspendidos, por cuanto se separa al servidor judicial sumariado de sus funciones hasta tanto se resuelve su situación jurídica, sin que la medida adoptada haya sido analizada en debida forma, considerando además que no existe procedimiento en el cual se pueda recurrir de dicha medida al ser, la suspensión provisional la única medida de carácter cautelar.

REFERENCIAS CONSULTADAS

1. Álvarez, M. (2014). *Las medidas cautelares en el Código General del Proceso*. Bogotá: s/e.
2. Asamblea Constituyente. (2008). *Constitucion de la Republica del Ecuador*. Montecristi, Ecuador.
3. Bechara, A. (2015). El debido proceso: una construcción principialista en la justicia administrativa. *Justicia*.
4. Beltrán, A. (2012). El derecho de defensa y a la asistencia letrada en el proceso penal ante la Corte Penal Internacional. 78. Obtenido de <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/10432/beltran2.pdf?sequenc>.
5. Cardona, J. (2012). Modelo hermenéutico del debido proceso en Colombia. *Estudios de Derecho*, 225.
6. Código Orgánico de la Función Judicial. (9 de Marzo de 2009). Prohibiciones y régimen disciplinario. *Publicada en el registro Oficial 544*. Quito, Pichincha, Ecuador.
7. de la Rosa, P. (2016). El debido proceso, sus orígenes, su evolución y su reconocimiento en el nuevo sistema de justicia penal.
8. de la Serna, M. (1999). *Las medidas cautelares*. Madrid, España: s/e.
9. Grijalva, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito, Ecuador: Centro de estudios y difusión del Derecho Constitucional.
10. Guzmán, C. (2011). *Tratado de la Administración Pública y del procedimiento administrativo*. Lima: Ediciones Caballero Bustamante.
11. Guzmán Chávez, M. (2019). El principio constitucional de la tutela judicial efectiva vulnerado por la acción de nulidad de sentencias. *IUSTITIA SOCIALIS*, 4(7), 135-145. doi:<http://dx.doi.org/10.35381/racji.v4i7.366>

12. Landa, C. (2001). El derecho fundamental al debido proceso ya la tutela jurisdiccional. *Pensamiento constitucional*.
13. López, J. (2012). *El sistema jurídico del Common Law*. México, México: Porrúa.
14. Macas Chalán, R. C., Narváez Zurita, C. I., & Erazo Álvarez, J. C. (2019). Análisis financiero y evaluación de los indicadores de gestión y liquidez en las instituciones financieras de la economía popular y solidaria de los segmentos 1, 2 y 3 del Ecuador. *Cienciamatria*, 610.
15. Prieto, L. (2004). El constitucionalismo de los derechos. *Revista española de Derecho Constitucional*.
16. Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura. (2015). Art. 48. Autoridad competente para imponer la medida cautelar de suspensión. *Registro Oficial 455*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
17. Rojas, E. (2011). El debido procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, 177-188.
18. Ruiz, A., Aguirre, P., & Avila, D. (2016). *Desarrollo jurisprudencial de la primera Corte Constitucional*. Quito: Centro de estudios y difusión del Derecho Constitucional.
19. Salinas, J., & Rodríguez, L. (2016). Orígenes del derecho al debido proceso. En M. Acuña, L. Rodríguez, J. Salinas, & A. Sánchez, *El debido proceso* (Vol. II, págs. 31-44). Ciudad de México, México: Tirant lo Blanch.
20. Sánchez, E. (2007). Lecciones de derecho disciplinario. En *Doce preguntas y sus respuestas acerca de la suspensión provisional* (Vol. II). Bogotá, Colombia.
21. Sentencia N° 227-12-SEP-CC, 1212-11-EP (Corte Constitucional del Ecuador 21 de junio de 2012).
22. Sentencia N° 227-12-SEP-CC, 1212-11-EP (Corte Constitucional del Ecuador 2012).
23. Sentencia N° 381-17-SEP-CC, 2547-16-EP (Corte Constitucional del Ecuador 22 de noviembre de 2017).
24. Sola, J. (s/f). *Manual de Derecho Constitucional*.
25. Trámite de suspensión provisional No. S-00033-SNCD-2017-PM, 01001-2017-0089 (Presidente del Consejo de la Judicatura 03 de julio de 2017).

26. Trámite de suspensión provisional No. S-00071-SNCD-2017-PM, 01001-2017-0155 (Presidente del Consejo de la Judicatura 11 de diciembre de 2017).
27. Trámite de suspensión provisional No. S-0036-SNCD-2017-PM, 01001-2017-0093 (Presidente del Consejo de la Judicatura 14 de julio de 2017).
28. Trámite de suspensión provisional No. S-0038-SNCD-2017-PM, 01001-2017-0095 (Presidente del Consejo de la Judicatura 21 de julio de 2017).
29. Trámite de suspensión provisional No. S-0060-SNCD-2016-DMA, 01001-2016-0125 (Presidente del Consejo de la Judicatura 28 de septiembre de 2016).
30. Trámite de suspensión provisional No. S-0070-SNCD-2016-AS, 01001-2016-0165 (Presidente del Consejo de la Judicatura 26 de octubre de 2016).
31. Trámite de suspensión provisional No. S-023-SNCD-2018-PM, 01001-2018-0067 (Presidente del Consejo de la Judicatura 19 de abril de 2018).