



Desnaturalización de la Medida Cautelar de Suspensión Administrativa dentro del Régimen Disciplinario Judicial Ecuatoriano

Denaturalization of the Precautionary Measure of Administrative Suspension within the Ecuadorian Judicial Disciplinary Regime

Desnaturalização da Providência Cautelar de Suspensão Administrativa no Regime Disciplinar Judicial Equatoriano

Amy Niobe Roldan-Armijos ^I

aroldan1@utmachala.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0001-9503-1480>

Kimberly Brigitte Torres-Arias ^{II}

ktorres18@utmachala.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0001-1370-9428>

William Gabriel Orellana-Izurieta ^{III}

worellana@utmachala.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0001-8441-3686>

Correspondencia: aroldan1@utmachala.edu.ec

Ciencias Sociales y Políticas

Artículo de Investigación

* **Recibido:** 23 de diciembre de 2024 * **Aceptado:** 22 de enero de 2025 * **Publicado:** 10 de febrero de 2025

- I. Universidad Técnica de Machala, Ecuador.
- II. Universidad Técnica de Machala, Ecuador.
- III. Universidad Técnica de Machala, Ecuador.

Resumen

La medida cautelar de suspensión administrativa, establecida en el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) de 2009, ha evolucionado significativamente en el marco jurídico ecuatoriano. Inicialmente diseñada para garantizar la eficacia de los procesos disciplinarios contra funcionarios judiciales, esta medida enfrentó críticas por su discrecionalidad y falta de regulación clara. La reforma de 2020 introdujo condiciones más estrictas para su aplicación, como su carácter excepcional, preventivo y temporal. Además, especificó los parámetros mínimos para determinar infracciones por dolo, negligencia o error inexcusable. Sin embargo, persisten tensiones en su implementación, especialmente respecto a los derechos constitucionales de los servidores judiciales. Mediante un análisis cualitativo basado en normativa, jurisprudencia y casos reales, la investigación evalúa si la medida ha sido desnaturalizada, concluyendo que su uso inadecuado podría generar afectaciones graves a derechos fundamentales. Esto evidencia la necesidad de reformas normativas que precisen los procedimientos para garantizar un equilibrio entre la protección de la administración de justicia y los derechos de los funcionarios involucrados.

Palabras clave: Desnaturalización; Suspensión; motivación; servidores judiciales.

Abstract

The precautionary measure of administrative suspension, established in the Organic Code of the Judicial Function (COFJ) of 2009, has evolved significantly in the Ecuadorian legal framework. Initially designed to guarantee the effectiveness of disciplinary processes against judicial officials, this measure faced criticism for its discretion and lack of clear regulation. The 2020 reform introduced stricter conditions for its application, such as its exceptional, preventive and temporary nature. In addition, it specified the minimum parameters to determine violations due to intent, negligence or inexcusable error. However, tensions persist in its implementation, especially regarding the constitutional rights of judicial employees. Through a qualitative analysis based on regulations, jurisprudence and real cases, the research evaluates whether the measure has been denatured, concluding that its inappropriate use could generate serious impacts on fundamental rights. This highlights the need for regulatory reforms that specify the procedures to guarantee a balance between the protection of the administration of justice and the rights of the officials involved.

Keywords: Denaturalization; Suspension; motivation; judicial servants.

Resumo

A medida cautelar de suspensão administrativa, estabelecida no Código Orgânico da Função Judicial (COFJ) de 2009, evoluiu significativamente no ordenamento jurídico equatoriano. Inicialmente concebida para garantir a eficácia dos processos disciplinares contra os funcionários judiciais, esta medida enfrentou críticas pela sua discricionariedade e falta de regulamentação clara. A reforma de 2020 introduziu condições mais rigorosas para a sua aplicação, como o seu carácter excepcional, preventivo e temporário. Além disso, especificou os parâmetros mínimos para determinar violações por dolo, negligência ou erro indesculpável. Entretanto, ainda existem tensões sobre a sua implementação, especialmente no que diz respeito aos direitos constitucionais dos oficiais de justiça. Através de uma análise qualitativa baseada em normativos, jurisprudência e casos reais, a investigação avalia se a medida foi distorcida, concluindo que a sua utilização indevida pode causar graves danos a direitos fundamentais. Isto realça a necessidade de reformas regulamentares que especifiquem os procedimentos para garantir um equilíbrio entre a protecção da administração da justiça e os direitos dos funcionários envolvidos.

Palavras-chave: Desnaturalização; Suspensão; motivação; servidores judiciais.

Introducción

Antes de profundizar en el análisis de la desnaturalización de esta medida, resulta imprescindible partir de una comprensión integral de su naturaleza, examinando elementos como su evolución histórica y contextualizándola en relación con los hitos legislativos que han influido en su desarrollo dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, detallando como se ha abordado y transformado, desde las primeras disposiciones contenidas en el COFJ de 2009 hasta las reformas más recientes implementadas en el año 2020.

Este Código que se menciona en el párrafo ut supra, publicado inicialmente en el Registro Oficial en su suplemento 544 el 9 de marzo de 2009, estableció los fundamentos iniciales para la adecuación de esta medida suspensiva, concretamente en el artículo 269 numeral 9. Esta regulación inicial, enmarcada dentro del régimen disciplinario judicial, reflejaba la necesidad de asegurar la eficacia de las resoluciones administrativas conforme al principio de juridicidad, durante la

tramitación de sumarios contra funcionarios judiciales, dejando la puerta abierta para futuras adaptaciones y refinamientos normativos. (Menéndez Matamoros, 2018).

El verdadero cambio en el tratamiento de la medida cautelar de suspensión administrativa en Ecuador, se materializó con la promulgación de la Ley Orgánica Reformatoria del COFJ el 8 de diciembre de 2020, publicada en el Registro Oficial número 345, por cuanto no solo incorporó una nueva y más amplia tipología de las clases de infracciones atribuible a una sanción, sino que, además es en esta reforma donde se desarrollan puntos trascendentales para la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores, pues se establecen las normas y etapas del procedimiento disciplinario por dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable, los parámetros mínimos para la declaración judicial de error inexcusable, pero sobre todo, se sustituye el numeral 5 del artículo 269 del anterior código, por el que actualmente se encuentra vigente, ya que inicialmente la norma permitía la imposición de esta medida cuando se hubiere determinado la existencia de hechos graves y urgentes, pero estos no se encontraban tipificados en el COFJ, generando un vacío legal que solo podría ser resuelto a discreción del Presidente Del Consejo De La Judicatura. (**Anexo 1**)

Ahora bien, con la última reforma de la norma en mención, se establece una condición de excepcionalidad para su aplicación, considerando que esta medida está prevista para que opere de forma preventiva, ya que también conlleva a una afectación directa al patrimonio del funcionario involucrado, teniendo en cuenta que se impone simultáneamente con la suspensión de su remuneración, no obstante, esta no se extiende de manera indeterminada, ya que la misma norma estipula un período concreto de tres meses para que la autoridad sustanciadora, es decir, el pleno del Consejo de la Judicatura, resuelva de manera motivada la situación del servidor judicial presuntamente responsable de la conducta imputada.

Con respecto al carácter de excepcionalidad que se alude en el párrafo anterior, este lleva instaurada la prohibición de su ejecución de manera oficiosa, ya que únicamente se debe conceder cuando exista un riesgo de afectación para la administración de justicia. (Gordillo, 2013). Como tal, no se encuentra desarrollada una explicación más específica respecto a las implicaciones teóricas o procesales que habrían de estructurar su implementación, toda vez que la norma confiere la potestad discrecional al Presidente del Consejo de la Judicatura para determinarla, es precisamente en este punto donde emerge el primer conflicto jurídico en torno a la operatividad de dicha medida. (Ordoñez, Narváez, Trelles, & Erazo, 2020).

A partir de lo señalado se puede verificar como esta medida ha venido evolucionando a través del tiempo, hasta consolidarse como la norma que actualmente rige estos procedimientos, sin embargo, dentro de la doctrina encontramos varios juristas que desarrollan de mejor manera sus particularidades.

Según el criterio del Dr. Daniel Fernando Uribe, la medida cautelar entendida desde su acepción más amplia, es un mecanismo de protección concebido como herramienta procesal para impedir que la soberanía estatal en el ejercicio de la administración de justicia, se reduzca a una vana ostentación de postulados y principios carentes de operatividad, cuya principal finalidad radica en garantizar el reconocimiento y la seguridad de los derechos que presuntamente estarían siendo transgredidos, para evitar o hacer cesar un daño grave e inminente.

En materia constitucional, estas medidas se rigen por los principios de provisionalidad o temporalidad, procedibilidad, urgencia, irreparabilidad del daño, ineficacia de la decisión e interés jurídico, así, se reafirma su propósito fundamental de precautar la existencia de una amenaza de daño que pueda comprometer o lesionar derechos, y además generan mecanismos que impiden que un potencial daño se convierta en un daño seguro, reafirmando su objetivo de proteger los derechos constitucionales. (Terán, 2021, p.4).

El primer principio que se menciona, el de provisionalidad, se encuentra condicionado por su utilidad, debido a que estará sujeto al tiempo que dure la presunta vulneración; por otro lado, la propiedad de instrumental se condensa al ser emitida, pues permite realizar acciones para evitar o hacer cesar una aparente vulneración; en cuanto a su urgencia, se refiere a que esta permite señalar que la gravedad o inminencia de un hecho que requiere de su adopción inmediata; y su necesidad se evidencia al justificar por qué son adecuadas y proporcionales para la violación que está acaeciendo. (Torres, 2019).

En el ámbito del derecho administrativo, la noción de “vulneración” mencionada previamente adquiere una connotación específica que la distingue y, por ende, se redefine como “afectación”, esta conceptualización responde a la naturaleza propia del régimen jurídico aplicable a los servidores judiciales, quienes, al actuar en el marco de la función pública, generan que la administración de justicia se configure como el sujeto directamente afectado, en este contexto, los bienes jurídicos comprometidos no se ciñen meramente al interés individual o subjetivo, sino que abarcan dimensiones de mayor envergadura e impacto institucional, tales como el orden estatal, la seguridad jurídica, la garantía del debido proceso y otros principios estructurales como los de

transparencia, independencia, eficiencia y responsabilidad, que sustentan el sistema jurídico y el funcionamiento armónico de la administración pública.

En el Ecuador este régimen se debe a la Constitución de la República del Ecuador, al COFJ y, por supuesto, al Reglamento del Ejercicio para la Potestad Disciplinaria dictado por el Pleno del Consejo de la Judicatura, el cual ha dedicado sus líneas a detallar el contenido de la naturaleza de cada tipo de sanción para cada clase de infracción, pudiendo ser estas leves, que conlleva una sanción de amonestación escrita o en determinados casos pecuniaria; grave que acarrea la sanción de suspensión del cargo del funcionario sin la posibilidad de seguir percibiendo su remuneración; y la gravísima, y más lesiva, culmina con la destitución del servidor judicial.

De lo anterior se desprende que, el sistema normativo que originalmente tutelaba el otorgamiento de esta medida carecía de legitimidad, pues el Consejo de la Judicatura se hallaba contraviniendo una de sus principales funciones, el de velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial, de modo que también afectaba el principio constitucional amparado en el artículo 174, que expresamente sanciona la mala fe procesal, el litigio malicioso o temerario, la generación de obstáculos o dilación procesal, lo que incluso derivaría en la desnaturalización de la medida preventiva de suspensión administrativa, que es el eje central de esta investigación y cuya importancia surge de la necesidad de determinar si su aplicación inadecuada puede vulnerar derechos constitucionales e infraconstitucionales de los servidores judiciales, tales como el derecho al proyecto de vida, la estabilidad laboral, el bienestar integral, la remuneración, el debido proceso, la honra y el buen nombre, etc.

Metodología

La metodología empleada para esta investigación partió de un enfoque cualitativo basado en el análisis de casos reales, normativa interna, jurisprudencia y doctrina, todo esto con el objetivo de determinar si se está desnaturalizando la medida cautelar administrativa en los procedimientos disciplinarios que tramita el Consejo de la Judicatura contra los funcionarios judiciales.

Así mismo se recurrió al método inductivo–deductivo y el analítico-sintético, para la caracterización de los fundamentos teóricos que sustentan el Régimen Disciplinario Judicial Ecuatoriano, y con este propósito se seleccionaron quince resoluciones expedidas por el Pleno del Consejo de la Judicatura, correspondientes al periodo de 2019 a 2024; no obstante, únicamente en

el año 2024 se identificaron procesos que contenían la solicitud del otorgamiento de esta medida, o en su defecto, su remoción.

El método exegético fue empleado para desentrañar el contenido normativo de los textos jurídicos mediante un estudio cuidadoso de su lenguaje, estructura y contexto, permitiendo así brindar una interpretación detallada para alcanzar una mayor claridad y coherencia jurídica de las actuaciones de la autoridad administrativa; y por último, el método histórico-documental, con el fin de obtener información real de los actos normativos e indagaciones de causas radicadas en los tribunales del país, concluyendo que existe la necesidad de reformar las normas entorno a clarificar el procedimiento de imposición de medidas cautelares de suspensión.

Desarrollo

Todo lo antes dicho, se resume en una apología dogmático-jurídica, que pese a contener presupuestos válidos, no es suficiente para cumplir con los estándares de motivación que exige el máximo órgano jurisdiccional del Ecuador, ante esto, en lo que se refiere a nuestro sistema jurídico, la doctrina no es la única fuente del Derecho, también está la normativa, y en ese contexto, el Código Orgánico de la Función Judicial en su artículo 269 número 5 establece que la medida cautelar de suspensión provisional se aplicará única y exclusivamente cuando se considere que el funcionario en cuestión ha cometido o esté cometiendo alguna de las catorce infracciones que el código cataloga como graves o de las diecinueve que identifica como gravísimas en sus artículos 108 y 109, por lo que el primer paso para empezar a analizar si procede o no la solicitud de esta medida es identificar si la infracción que se le imputa al servidor encaja en el tipo previsto.

El segundo paso sería verificar que se configure “el fumus boni iuris”, el “periculum in mora” y, se realice la correspondiente ponderación de los intereses afectados, ya que el análisis que realice el juzgador no será el mismo para cada caso, pues en algunos deberá identificar si la infracción que cometió fue por error, negligencia, dolo. (Cruz, 2019). Sobre ello, el propio COFJ explica que en materia disciplinaria la negligencia se configura cuando el servidor que infringe su deber, lo hace por desinformación del mismo, es decir, por la ignorancia producto de su manifiesta desidia para con sus obligaciones, esta concepción guarda relación con el “Ignorantia juris non excusat”, uno de los principios más básicos y universales del Derecho, que contiene la presunción general de que el desconocimiento de las normas no exime a nadie de su responsabilidad, ni excusa de su cumplimiento. (Centeno, 2021).

Por otro lado, el dolo se configura cuando queda acreditado que el sujeto activo de la infracción poseía un conocimiento pleno e inequívoco de que la conducta desplegada transgredía categóricamente su deber jurídico, actuando con plena conciencia de que tal acción u omisión contravenía de manera directa los fines de la administración de justicia. De forma análoga, el error inexcusable encuentra su configuración en aquellos supuestos en que el servidor público, por su condición y formación, no puede alegar desconocimiento de la irracionalidad e ilicitud de su proceder, quedando así evidenciada su falta de diligencia extrema y su conciencia de la responsabilidad derivada de su conducta antijurídica, en detrimento de los intereses generales y del ordenamiento jurídico.

Estos son los presupuestos que justifican no solo la necesidad de emitirse una medida de suspensión sino la urgencia de la misma, ya que como lo establece el artículo 178 de la Constitución de la República del Ecuador, el Consejo de la Judicatura es el único órgano estatal facultado para ejercer la administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, por lo que se encuentra institucionalmente obligada a investigar y sancionar todas aquellas conductas que lesionen los principios de transparencia e imparcialidad de la administración y que generan violación de los derechos y garantías de todos los ciudadanos, además de llevar a cabo todas las diligencias necesarias para impedir que este tipo de actuaciones se repitan en otros procesos. (Herrera Ordoñez, 2021).

Sin embargo, en el ámbito administrativo estas medidas tienen una concepción distinta, empezando porque su carácter precautelatorio y provisional, de modo que tendrán vigencia el tiempo que dure la tramitación del sumario disciplinario en el que se halle involucrado el servidor, ya que figuran como actos procesales que adopta el órgano jurisdiccional una vez identificados ciertos presupuestos jurídicos que se han logrado distinguir a través de este trabajo, como requisitos previos e indispensables para que una medida de suspensión provisional, pueda ser declarada procedente, valiéndose de los parámetros de motivación establecidos por la propia CC dentro de la Sentencia 1158-17-EP/21, he ahí la importancia de este tema. (Jácome, 2019).

En primer lugar, se deberá justificar la legitimidad del órgano que emite la medida y la competencia de la autoridad que expide la resolución, en este caso, el artículo 178 de nuestra carta magna le otorga al Consejo de la Judicatura la facultad de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, necesaria para investigar y sancionar las conductas que lesionen los principios de una adecuada administración de justicia.

Como segundo requisito, no deberá existir ningún tipo de duda respecto al cometimiento de la infracción que se le acusa al sumariado, misma que deberá encajar en cualquiera de las catorce infracciones catalogadas como graves o en su defecto, aquellas diecinueve que la norma en materia describe como gravísimas. El tercer requisito que se debe constatar es el del cumplimiento de los tres puntos descritos en líneas anteriores para la aplicación de medidas cautelares en materia constitucional, ya que poseen una connotación general, exigible para las demás ramas.

El último requisito fue expedido en la Sentencia No.10-09-IN y acumulados/22, de 12 de enero de 2022, donde la CC declaró la constitucionalidad restringida para la facultad que tiene el Presidente de Consejo de la Judicatura amparado en el numeral 5 del artículo 269 del COFJ de emitir esta medida por su propia discreción, restringiendo su viabilidad a la condición de que esta sea ejercida por el pleno del Consejo de la Judicatura de acuerdo a su función prevista en el artículo 264 del COFJ, decisión que pone en evidencia el abuso de autoridad al que los funcionarios habrían sido sometidos hasta la fecha, ya que, la facultad inicialmente otorgada al Presidente, se contrapone al derecho a la libertad de trabajo, al no existir “un vínculo jurídico directo” entre los abogados y la institución estatal de justicia, de modo que como se explicó en líneas anteriores, los jueces y juezas no son los únicos servidores judiciales susceptibles a incurrir en las infracciones sujetas a esta sanción. (Amaguaña , 2017).

Esto es todo en cuanto al fondo del análisis que debe hacer la autoridad sustanciadora del órgano colegiado previo a pasar a una segunda fase, que se centra en seguir el procedimiento que establece el “*Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial*”, para la adopción de dicha medida.

De ahí que, en lo que concierne al Régimen Disciplinario Judicial Ecuatoriano, tenemos por cierto que este mismo es la más excelsa manifestación del *ius puniendi* del Estado orientado a ejercer un control sobre la administración de justicia del país, cuyo único fin es asegurar el correcto funcionamiento del sistema judicial, en aras del cumplimiento de sus objetivos, pues en este se fijan los deberes y responsabilidades de los servidores públicos para con el pueblo; por ello se dice que el Derecho Disciplinario en materia administrativa, funciona con autonomía e independencia, puesto que al regular las relaciones que mantiene el Estado con sus funcionarios y los particulares, se encuentra sujeta a varios principios como el de legalidad, tipicidad y antijuridicidad, sin mencionar la obligatoriedad de cumplir a su vez con los elementos propios de la garantía del debido proceso. (Devoto Ykeho et al., 2023).

En el ámbito jurídico, la acción de desnaturalizar implica contrariar la finalidad jurídica para la cual algo hubiere sido creado. (Zhindón et al., 2020, p. 7). En el caso de las medidas cautelares, se sabe que estas se emplean para prevenir, impedir o interrumpir la violación de algún derecho. Sin embargo, la medida cautelar de suspensión administrativa tiene una denominación distinta a las de otras materias, como se explicó en líneas anteriores.

Respecto a la legitimación pasiva, esta medida se configura exclusivamente en el ámbito de los procesos disciplinarios instaurados contra servidores de la Función Judicial, por lo tanto, su alcance no se circunscribe únicamente a las actuaciones de los jueces, sino que también se extiende a todos funcionarios que se encuentran en el artículo 42 de la Sección II del Código Orgánico de la Función Judicial, y que se detallan a continuación:

“Art. 42.- CARRERAS DE LA FUNCIÓN JUDICIAL. - *Las servidoras y servidores de la Función Judicial pertenecen a la carrera judicial, de acuerdo a la siguiente clasificación:*

1. *Quienes prestan sus servicios como juezas y jueces pertenecen a la carrera judicial jurisdiccional;*
2. *Las demás servidoras y servidores judiciales pertenecen a la carrera judicial administrativa;*
3. *Quienes prestan sus servicios como fiscales pertenecen a la carrera fiscal;*
4. *Las demás servidoras y servidores de la Fiscalía pertenecen a la carrera fiscal administrativa;*
5. *Quienes prestan sus servicios como defensores públicos pertenecen a la carrera de la defensoría; y,*
6. *Las demás servidoras y servidores de la Defensoría Pública pertenecen a la carrera defensorial administrativa.”*

En la página del Consejo de la Judicatura encontramos un apartado con el nombre “Cumplimiento de Expedientes Disciplinarios”, en el mismo, se puede observar las resoluciones que la entidad mencionada ha emitido desde el año 2019 hasta la actualidad, y de las primeras connotaciones que se pudo evidenciar, es que el 2024 ha sido el único año donde se emitieron, rechazaron o revocaron medidas preventivas de suspensión, lo que quizás sea consecuencia de haberlas empezado a concebir como parte integral del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en nuestra Constitución, ya que su efectividad se encuentra intrínsecamente relacionada con la duración de los procesos jurisdiccionales en materia administrativa, pues como se sabe, la carga procesal de

esta rama del Derecho se halla saturada la mayor parte del tiempo, otorgando una justicia tardía para la ciudadanía, la cual pierde por completo su condición misma. (Rodríguez Arana, 2005). Sobre esto, se observará que la naturaleza de las medidas preventivas de suspensión analizadas para este trabajo, son en efecto, de carácter urgente y, por ende, de inmediata aplicación, por las implicaciones que serán explicadas en los siguientes párrafos.

De las quince resoluciones seleccionadas, doce fueron aceptadas, dos de ellas negadas y una sola revocada, sin embargo, con el propósito de obtener una comprensión más amplia acerca de la aplicación de la medida preventiva de suspensión administrativa, se seleccionaron únicamente aquellas que fueron aprobadas, con el fin de examinar la motivación que realiza la entidad administrativa al ordenar su emisión.

MEDIDA DE SUSPENSIÓN EMITIDA	INFRACCIÓN ATRIBUIDA
Resolución PCJ-MPS-054-2024	Error Inexcusable
Resolución PCJ-MPS-053-2024	Error Inexcusable
Resolución PCJ-MPS-044-2024	Error Inexcusable
Resolución PCJ-MPS-038-2024	Error Inexcusable
Resolución PCJ-MPS-036-2024	Error Inexcusable
Resolución PCJ-MPS-035-2024	Negligencia
Resolución PCJ-MPS-034-2024	Error Inexcusable
Resolución PCJ-MPS-025-2024	Error Inexcusable
Resolución PCJ-MPS-024-2024	Error Inexcusable
Resolución PCJ-MPS-023-2024	Negligencia
Resolución PCJ-MPS-004-2024	Negligencia
Resolución PCJ-MPS-002-2024	Error Inexcusable

Fuente: <https://www.funcionjudicial.gob.ec/>

Elaborado: Roldán A, Torres K.

De manera preliminar, puede advertirse que el error inexcusable constituye la infracción que con mayor frecuencia motiva la imposición de esta medida, siendo que nueve de las doce resoluciones aceptadas son sobre esta falta, por lo que, para efectos de este estudio, nos centraremos exclusivamente en la motivación desarrollada para estos casos.

El COFJ en su artículo 109.3, desarrolla tres parámetros mínimos para la declaración judicial de esta infracción, el primero, es que la autoridad judicial que lo declare deberá verificar que el acto u omisión judicial que se imputa sea irremisible, es decir, que no se puede ofrecer motivo o argumentación válida para disculparlo.

De las resoluciones analizadas, en la mayoría de casos donde se evidenciaba este presupuesto, los sumariados, quienes a su vez compartían la condición de ser jueces, aparentemente habrían desnaturalizado alguna de las acciones jurisdiccionales que reconoce la Constitución de la República, un claro ejemplo de ello, es la Resolución PCJ-MPS-054-2024 que se seguía en contra del Abogado L.I.T.C, por sus actuaciones como Juez de la Unidad Multicompetente Civil con sede en el cantón Rocafuerte, provincia de Manabí, donde además de lo mencionado, se le imputaba el haber inobservado el precedente jurisprudencial emitido por la CC en la sentencia No.182-15-SEP-CC, donde se emitieron las reglas con efecto erga omnes respecto, de la naturaleza, contenido y alcance de la acción de hábeas data, ocasionando un error irracional e indiscutible que a su vez perjudicaba a la administración de justicia, lo que por su puesto figuraba en un error inexcusable, con una afectación grave y dañina.

Se entiende que el inobservar una regla jurisprudencial de efectos generales no solo demuestra una falta de preparación por parte del servidor, sino también una decadencia sistémica en los procesos que regulan el ingreso, formación y capacitación, promoción, estabilidad, evaluación, régimen disciplinario y permanencia de la Función Judicial, ya que no logran mantener a sus funcionarios dentro del margen de competencias que inicialmente les fue exigido. (Storini, Masapanta Gallegos, & Guerra Coronel, 2022). En este sentido, se justifica la necesidad de emitirse una medida de suspensión de manera urgente, de modo que resulta cabalmente necesario para evitar que este tipo de actuaciones se repitan en otros procesos y de esta manera se garantice el respeto de los derechos y de las garantías del debido proceso de los usuarios de justicia. (Sánchez Pérez , 2021).

El segundo parámetro que establece el Código como exigencia mínima para declarar un error con la calificación de inexcusable, es que el acto u omisión judicial que se atribuye no se trate de una disputa derivada de diferencias legítimas en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas, sino que, por el contrario, se materialice en una equivocación producida por un juicio equivocado que realizó de la norma que regía el caso concreto, debiendo exponer un argumento válido y convincente que explique por qué su confusión fue fidedigna. (Cando Shevchukova, 2018). Al respecto, pese a no existir un pronunciamiento claro sobre lo que el órgano constitucional entiende como “diferencia legítima”, del estudio de las resoluciones detalladas se logró concluir que esta condición se manifiesta cuando la norma no ha sido lo suficientemente clara en cuanto a las consideraciones que demanda su aplicación.

El tercer y último parámetro, señala que la autoridad sustanciadora deberá acreditar que el acto u omisión judicial que se imputa haya causado un daño efectivo y de gravedad al justiciable, a terceros o a la administración de justicia, pues conforme a lo establecido en el artículo 76, numeral 6, de la Constitución de la República del Ecuador, la ley debe garantizar la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones que serán aplicadas, para ello deberá acudir al artículo 110 del COFJ, donde se encuentran las circunstancias constitutivas para la calificación de una infracción disciplinaria, y determinar si la misma es susceptible de suspensión o destitución. (Costa Kosta, 2022).

A partir de este planteamiento se desprende un nuevo problema jurídico, en virtud de que las resoluciones examinadas revelan la ausencia de una delimitación precisa entre el análisis de la procedencia de la medida preventiva de suspensión y el examen de proporcionalidad de la sanción aplicable al servidor sumariado, debido a que en ambas se exige un análisis de la naturaleza de la infracción disciplinaria declarada.

Sobre el segundo punto, la Corte Constitucional, en la sentencia No. 376-20-JP/21, ha destacado que la proporcionalidad dentro de este tipo de procesos, por ser de carácter disciplinario, deberán evaluarse considerando la intensidad del daño causado, los efectos en las víctimas y las posibles consecuencias de la sanción, lo que implicaría que, no siempre que se reconozca la existencia de un error inexcusable, se deberá ordenar la suspensión inmediata y sin goce de remuneración del servidor judicial.

Conclusiones y recomendaciones

De todo lo anterior se puede concluir que, la medida cautelar de suspensión administrativa, concebida originalmente como una herramienta de carácter estrictamente excepcional para garantizar el adecuado funcionamiento de la administración de justicia, ha sido desnaturalizada en su aplicación práctica, como consecuencia de dos problemas centrales que evidencian una desviación de los principios que deberían guiar su implementación.

En primer lugar, la discrecional excesiva otorgada al Presidente del Consejo de la Judicatura por falta de un desarrollo normativo claro que delimite los criterios teóricos y procesales para su aplicación, ya que como se explicó en el desarrollo de este trabajo, ciertos términos generan una forma de incertidumbre jurídica que abre la puerta a interpretaciones subjetivas, lo que dificulta garantizar un equilibrio entre el respeto a los derechos de los servidores públicos sumariados y el

interés superior de la administración de justicia. Así, lo que en principio debía ser una medida limitada a casos donde existiera un riesgo real y probado para la integridad del sistema judicial, se convierte en una herramienta cuyo uso puede carecer del sustento necesario en cuanto a la gravedad de las circunstancias que la justifican.

En segundo lugar, las resoluciones analizadas reflejan la ausencia de una diferenciación precisa entre dos elementos fundamentales del proceso disciplinario: el análisis de procedencia de la medida cautelar de suspensión y el examen de proporcionalidad de la sanción definitiva, ambas evaluaciones, aunque distintas, comparten el requisito de analizar la naturaleza de la infracción disciplinaria, lo que genera una superposición de valoraciones que no contribuye a la claridad ni a la objetividad del procedimiento, ya que no solo compromete la coherencia del sistema, sino que además puede derivar en decisiones que desvirtúan el carácter excepcional de la medida, sometiéndola a un uso que no necesariamente responde a su objetivo original.

En consecuencia, la medida cautelar de suspensión administrativa ha dejado de ser aquella herramienta que dependía de la evaluación cuidadosa y justificada del Presidente del Consejo de la Judicatura para atender situaciones graves y urgentes, si no que en su lugar, se ha convertido en un mecanismo cuyo uso plantea importantes desafíos en términos de seguridad jurídica, proporcionalidad y legitimidad, desnaturalizándose respecto de su concepción inicial y generando tensiones en el marco de los procesos disciplinarios, por ello, ahora es una facultad que debe ser respaldada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, y no por una sola persona.

Asimismo, se advirtió que esta medida, al estar vinculada a la suspensión de la remuneración del servidor público, impacta de manera directa y grave un conjunto de derechos de rango constitucional y subjetivo, pues como se mencionó anteriormente, la privación de su salario no solo vulnera su proyecto de vida, sino que también compromete la estabilidad laboral, el bienestar integral, el derecho al debido proceso, la honra y el buen nombre, puesto que han configurado su cotidianidad y asumido obligaciones financieras con base en un ingreso regular, y por lo tanto, la mera amenaza de suspensión salarial puede generar un estrés considerable, acompañado de incertidumbre respecto al futuro, además de imposibilitar el ejercicio pleno de sus funciones, lo que repercute negativamente en su entorno familiar y social, por ejemplo, un juez que enfrenta una suspensión repentina podría ver comprometidos pagos esenciales como hipotecas, colegiaturas de sus hijos o préstamos personales, lo cual, aunque no implique una pérdida inmediata de ingresos,

altera su calidad de vida y su capacidad de cumplir con responsabilidades asumidas bajo la expectativa de estabilidad laboral.

Otro escenario es el caso de un juez con una trayectoria impecable que, debido a una denuncia poco fundamentada pero calificada por el Consejo de la Judicatura como “grave y urgente,” es suspendido de sus funciones, y aunque no se le privara de recibir su sueldo, el funcionario enfrenta una presión mediática y social que afecta su reputación, y por ende su integridad personal, de modo que, aunque no existe un daño patrimonial inmediato, la incertidumbre sobre el futuro laboral del juez podría llevar a decisiones preventivas, como la reducción de gastos esenciales o la reestructuración de deudas.

Este tipo de situaciones pone de manifiesto cómo las medidas de suspensión desproporcionadas tienen un impacto social y familiar significativo para la vida del servidor judicial, ya que, pese a que su imposición no implica la determinación de responsabilidad alguna, si supone que su deber de cuidado está siendo omitido.

En definitiva, este cambio supuso una evolución en las concepciones de justicia, equidad y eficiencia administrativa, considerando que en las primeras regulaciones se observaba un enfoque más genérico y menos detallado del tema, en comparación con las últimas reformas y sentencias que ha expedido el órgano competente, que responden a una necesidad de adaptación y mejora continua en términos de efectividad y protección de derechos de los servidores sujetos al sumario dentro del régimen disciplinario judicial frente a las nuevas situaciones jurídicas emergentes.

Referencias

1. Herrera Ordoñez, A. (2021). Las Medidas Cautelares en el Procedimiento Administrativo. Repositorio Digital Uniandes, 2-3. Obtenido de https://www.educonuniandes.edu.ec/repositorio/articulo.php?cart_=179
2. Alvarado Verdezoto, J., & Gavilánez Puente, I. (2022). Las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos disciplinarios en Ecuador. Revista científica Sociedad & Tecnología, 57-72. Obtenido de <https://institutojubones.edu.ec/ojs/index.php/societec/article/download/233/713>
3. Amaguaña, L. (2017). La aplicación de las medidas cautelares constitucionales en los actos administrativos sancionadores a los servidores públicos. Repositorio Digital Uniandes, 15-17. Obtenido de <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/7428>

4. Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Quito.
5. Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL.
6. Cando Shevchukova, S. (2018). El error inexcusable y la independencia judicial en Ecuador. Repositorio Digital UASB, 51-77. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6604>
7. Centeno Maldonado, P. (2021). Las sanciones de infracciones leves en la función judicial y la validez del acto administrativo sancionador. Repositorio Digital Uniandes, 26-31. Obtenido de <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/13888>
8. Centeno Maldonado, P., Navarro Cejas, M., & Ochoa Díaz, C. (2020). Responsabilidad probatoria en el proceso disciplinario ecuatoriano: postulados impuestos por normas infra legales. Universidad y Sociedad, 124-128. Obtenido de http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2218-36202020000500124&script=sci_arttext
9. Costa Kosta, M. (2022). La tipificación administrativa en la legislación ecuatoriana: análisis del régimen disciplinario a los servidores públicos. Repositorio Digital UASB, 62-77. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/8674>
10. Cruz Toscano, J. (2019). Procesos Disciplinarios en contra de los Jueces por dolo, error inexcusable o negligencia manifiesta, Análisis Probatorio. Repositorio Digital UNACH, 24-26. Obtenido de <http://dspace.unach.edu.ec/bitstream/51000/5691/1/UNACH-EC-FCP-DER-2019-0017.pdf>
11. Cuesta Álvarez, W., & Durán Ocampo, A. (2019). Revista Universidad y Sociedad, 436-442. Obtenido de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202019000400436&lng=es&tlng=es.
12. Devoto Ykeho, A., Palomar Olmeda, A., Riaño Barón, G. M., Ortiz Sánchez, I., Arana Muñoz, J. R., Lara Ortiz, M. L., . . . Vílchez Vargas, X. (septiembre de 2023). LA CENTRALIDAD DEL INTERÉS GENERAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO. (C. d. Administrativo, Ed.) REVISTA DE DERECHO ADMINISTRATIVO N°22, 23-26. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/public/documentos/derechoadministrativo/22.pdf>
13. Gordillo, A. (2013). Excepciones al principio de la impulsión de oficio. En Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas (Primera ed., pág. 462). Buenos Aires:

- FUNDACIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Obtenido de https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/tomo8.pdf
14. Jácome, C. D. (2019). Las medidas cautelares dentro del proceso contencioso administrativo. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito: Repositorio Institucional UASB-Digital. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7052/1/T3060-MDA-Coello-Las%20medidas.pdf>
 15. Menéndez Matamoros, K. (2018). Los derechos del servidor público en procesos disciplinario administrativo. Repositorio Digital Uniandes, 22-28. Obtenido de <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/11197?mode=simple>
 16. Mogrovejo Gavilanes, A., Erazo Álvarez, J., Pozo Cabrera, E., & Narvárez Zurita, C. (2020). Aplicación del Principio de proporcionalidad en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador. *Iustitia Socialis: Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas*, 91-116. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7408541.pdf>
 17. Ordoñez, J., Narvárez, C., Trelles, D., & Erazo, J. (2020). Medida cautelar de suspensión provisional de los servidores y servidoras de la Función Judicial. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas.*, 12. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7408552>
 18. Rodríguez Arana, J. (2005). Las medidas cautelares en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. *Iuris Dictio. Revista Del Colegio de Jurisprudencia*(9), 47-52.
 19. Rodríguez Muñoz, Y., Niemes Capa, P., & Orellana Izurieta, W. (2024). Los Directores Provinciales del Consejo de la Judicatura y el Principio de Oficiosidad Dentro del Régimen Judicial Disciplinario Ecuatoriano. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 4432-4458. Obtenido de <https://www.ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/download/12668/18323>
 20. Rogel Asanza, D. (2023). Error inexcusable en el régimen disciplinario jurisdiccional, frente al principio de independencia judicial en Ecuador. Repositorio Digital Uniandes, 15-22. Obtenido de <https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/16565/1/USD-DER-EAC-050-2023.pdf>

21. Sánchez Pérez , G. (2021). Aplicación de los principios del debido proceso al régimen disciplinario de los servidores públicos . Repositorio Digital UASB, 30-37. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/9014>
22. Sentencia No. 034-13SCN-CC. (30 de Mayo de 2013). Corte Constitucional del Ecuador. Obtenido de Caso N°0561-12-CN.
23. Storini, C., Masapanta Gallegos, C., & Guerra Coronel, M. (2022). Control de constitucionalidad en Ecuador: muchas alforjas para tan corto viaje. Foro: Revista De Derecho, 7-27. doi:<https://doi.org/10.32719/26312484.2022.38.1>
24. Terán, R. J. (2021). Las medidas cautelares constitucionales en Ecuador. Revista Juridica critica y derecho, 1-13. Obtenido de <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/criticayderecho/article/download/2807/3253>
25. Torres, B. (2019). La medida provisional de suspensión en el procedimiento administrativo disciplinario judicial. Repositorio Institucional de la PUCP, 12-20. Obtenido de <http://hdl.handle.net/20.500.12404/16391>
26. Uribe, D. F. (2012). Las medidas cautelares en la nueva Constitución del Ecuador. En C. C. Transición, Apuntes de Derecho Procesal Constitucional. 81-99. Obtenido de http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/local/File/Apuntes_2.pdf
27. Velásquez Díaz , M. (2018). ¿ Control administrativo sobre actividad judicial? Régimen disciplinario del juez-burócrata: estudio comparado entre España y Ecuador. Iuris Dictio, 1-6. Obtenido de <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/482192/tmvd.pdf?sequence=2.xml>
28. Zhindón, J., Erazo, J., Pozo, E., & Narvárez, C. (2020). La desnaturalización de la acción extraordinaria de protección en la práctica. utitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas, 7. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7408570.pdf>

© 2025 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).