



Universidad de Las Américas
Maestría en Derecho Procesal Constitucional

-Ensayo Académico-

Debido proceso, principio de proporcionalidad, motivación y seguridad jurídica dentro de las medidas sancionatorias de autoridades judiciales.
Caso Iván Saquicela.

Juan Francisco Grijalva Aguilar

Quito, noviembre de 2023

	2
RESUMEN	3
1. INTRODUCCIÓN	4
2. ACCIÓN DE PROTECCIÓN EN LA NORMATIVA ECUATORIANA	5
3. SENTENCIAS DE PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA	7
3.1 RESUMEN DEL CASO	7
3.2 SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA	9
3.3 SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA	9
4. ESTUDIO DE LAS SENTENCIAS DE LOS JUECES	9
4.1. SOBRE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN.	10
4.2 SOBRE EL DEBIDO PROCESO	10
4.2.1 ARGUMENTOS DE LOS JUECES DE PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA SOBRE EL DEBIDO PROCESO	11
4.2.2 ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE LOS JUECES	12
4.3 SOBRE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.	13
4.3.1 ARGUMENTOS DE LOS JUECES DE PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA SOBRE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD	13
4.3.2 ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE LOS JUECES	14
4.3.3 ANÁLISIS INDEPENDIENTE	14
4.4 SOBRE LA MOTIVACIÓN	16
4.4.1 LOS ARGUMENTOS DE LOS JUECES DE PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA SOBRE LA MOTIVACIÓN	18
4.4.2 ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE LOS JUECES	19
4.4.3 ANÁLISIS INDEPENDIENTE	19
4.5 SOBRE LA SEGURIDAD JURÍDICA	20
4.5.1 ARGUMENTOS DE LOS JUECES DE PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA SOBRE LA SEGURIDAD JURÍDICA.	21
4.5.2 ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE LOS JUECES SOBRE LA SEGURIDAD JURÍDICA	22
4.5.3 ANÁLISIS INDEPENDIENTE	23
4.6 TABLA RESUMEN DE LAS SENTENCIAS DE PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA	24
5. CONCLUSIONES	25
5.1 SOBRE EL CASO SAQUICELA	25
5.2 CONCLUSIONES GENERALES	27
6 BIBLIOGRAFÍA	27
6.1 LEYES, RESOLUCIONES, SENTENCIAS Y CASOS	27
6.2 CITAS	28
6.3 LECTURAS	29

RESUMEN

La suspensión de un juez es una medida administrativa preventiva de carácter cautelar. En base a lo establecido por Simón Padrós, R (2004) en su obra titulada “La tutela cautelar en la jurisdicción administrativa”, puede ser definida como una decisión de forma unilateral emitida por un ente administrativo y que es aplicada con el propósito de proteger el hecho, objeto o derecho de la controversia para que la sentencia o resolución sean eficaces. De conformidad con el numeral 5 del Art. 269 del COFJ, dicha medida puede ser tomada por el CJ cuando considere que un servidor de la Función Judicial ha incurrido o podría haber incurrido, en el ejercicio de sus funciones, en faltas graves o gravísimas previstas en el COFJ. Esta medida fue aplicada al Dr. Iván Saquicela para apartarlo de la judicatura mientras se juzgaba su caso. El Dr. Saquicela, en su defensa, utilizó una acción de protección, alegando violación de sus derechos constitucionales.

Se mencionará brevemente el marco teórico de los derechos constitucionales del debido proceso, principio de proporcionalidad, motivación y seguridad jurídica, alegados por el actor, y la acción de protección aplicada por el Dr. Saquicela. Se analizará si las sentencias de los jueces de primera y segunda instancia, que son contradictorias, están ajustadas a derecho. Finalmente se llegará a conclusiones sobre el caso estudiado y a conclusiones más generales sobre la necesidad de que los operadores del poder judicial estén lo más apartados posible del poder político.

Palabras clave: debido proceso, principio de proporcionalidad, motivación y seguridad jurídica, acción de protección, medida preventiva de suspensión.

1. INTRODUCCIÓN

¿En el caso del Dr. Iván Saquicela Rodas, presidente de la CNJ, se violó algún derecho constitucional cuando el CJ le suspendió de sus funciones por 90 días mediante la medida preventiva de suspensión PCJ-MPS-008-2022? Como respuesta a la medida preventiva de suspensión indicada, el Doctor Iván Saquicela presentó en un juzgado de Cuenca una acción de protección, la que fue resuelta a su favor, en segunda instancia. Mediante el análisis de las sentencias de los jueces, se intentará determinar si actuaron ajustados a derecho respetando las normas vigentes. Aún si los dos jueces actuaron ajustados a derecho, es interesante anotar que las sentencias podrían ser contradictorias, debido a que ejercicio de subsunción es diferente para cada juez.

También se realizará un análisis de la acción de protección y cuál es el requisito indispensable (Art. 40. 1 LOGJCC) para que ésta pueda ser admitida. Además, se detallará los acontecimientos más relevantes del caso a tratar. Finalmente, se dará una conclusión de si existió o no una violación de derechos constitucionales alegados por el Dr. Saquicela.

En el análisis se ha utilizado el método deductivo que fue empleado por Aristóteles (384 a.C.- 322 a.C.) como mecanismo de razonamiento. Una de las variantes de este método, el silogismo, es conocida por quienes estudian derecho; parte de la premisa mayor, que es el enunciado general contenido en la norma jurídica; la premisa menor es el caso particular que se pretende resolver y, finalmente, se llega a la conclusión, que es la sentencia, que surge del ejercicio de subsunción, que es la operación lógica que consiste en determinar que un hecho jurídico reproduce la hipótesis contenida en una norma general. Según Abreu, J (2014) "...el razonamiento deductivo que comienza con las generalizaciones, tratando de ver si estas generalizaciones se aplican a casos específicos...". Todo el análisis que es desarrollado en el punto 4 de este documento será llevado desde un punto de vista legal positivista metodológico, lo que implica que se mantendrá la idea de que la norma debe ser cumplida, sin importar las circunstancias.

Como se indicó, las sentencias de primera y segunda instancia son contradictorias, en lo referente a si la medida preventiva viola o no derechos constitucionales. Cabe preguntarse ¿nace esta contradicción del análisis inadecuado por parte de uno de los de los jueces sobre los derechos que fueron alegados por el accionante o hay otra razón?¹ Para tratar de iluminar el camino

¹ Human Rights Watch, en un informe de 2014, indicó de manera documentaba que, en el Ecuador, la independencia judicial se había visto gravemente vulnerada desde el año 2013. En ese informe HRW menciona hubo funcionarios que presionaron e

hacia la verdad jurídica se hará un análisis somero de los principios de seguridad jurídica, proporcionalidad, debido proceso y motivación. Finalmente, se dará una conclusión en la que se intentará responder la pregunta inicial y se darán algunos comentarios sobre lo indicado en la Nota 1.

2. ACCIÓN DE PROTECCIÓN EN LA NORMATIVA ECUATORIANA

La acción de protección es una garantía jurisdiccional muy amplia y expedita creada con el fin de reparar un derecho constitucional vulnerado y puede plantearse sin restricciones ante la certeza por parte del actor de haber sido restringido algún derecho fundamental a su persona.

En el Art. 88 de la Constitución o de la CRE se otorga a la acción de protección carácter autónomo, pues no incluye ninguna restricción o requisito. Tampoco en ese artículo la CRE delega a la ley la tarea de establecer requisitos adicionales. Sin embargo, se establece en la misma CRE, en los Artículos 132 y 133, que los derechos y las garantías establecidos en la Constitución pueden ser regulados a través de ley orgánica, siempre que no sean creadas restricciones arbitrarias o que provoquen afectación a la efectividad de las mismas. Cabe aquí anotar que las interpretaciones de las palabras “restricciones arbitrarias” y “que provoquen afectación a la efectividad” son subjetivas. En la práctica, el numeral 3 del Art. 40 y 4 del Art. 42 de la LOGJCC afectan la efectividad de las disposiciones de los artículos 86 y 88 de la CRE.

Es importante notar que el Artículo 88 de la CRE dice lo siguiente: “La acción de protección tendrá por objeto **el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos** en la Constitución...”. Directo quiere decir sin intermediarios y eficaz es la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera, por tanto, la CRE está indicando que el amparo que se dé al afectado debe ser expedito, rápido y sin demora. Adicional a lo indicado en Art. 86 de la CRE, se dan claras instrucciones sobre el procedimiento a llevarse a cabo para atender una acción de protección en los literales a) y e), que dicen lo siguiente “a) **El procedimiento será sencillo, rápido**

intimidaron a jueces para conseguir sentencia según su conveniencia y destituyeron a aquellos que se negaron a seguir órdenes. Eso significa que había injerencia de políticos en la justicia asunto que es inaceptable.

y eficaz. Será oral en todas sus fases e instancias. e) **No serán aplicables las normas procesales que tiendan a retardar su ágil despacho**". El texto resaltado en negritas no consta en el documento original.

En el Artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) se detallan tres requisitos que determinan si la acción de protección procede o no:

Art. 40.- Requisitos. - La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.

El primer requisito exige la existencia de la **vulneración de un derecho constitucional** por una la autoridad pública o persona particular. Además, según el párrafo 44 de la sentencia No. 001-16-PJO-CC, **si no puede verificarse la existencia de un daño, producto de la vulneración de un derecho constitucional, la acción de protección no procede**. Este primer requisito es el medio principal para responder la pregunta del punto 1 de este ensayo.

Cabe anotar que el numeral 3 del Art. 40 de la LOGJCC introduce un requisito adicional, que establece como una causal de procedencia de la acción de protección la "Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado." Por otra parte, el numeral 4 del Art. 42 de la LOGJCC establece lo siguiente: "...La acción de protección de derechos no procede: 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz...". Y se añade al final la frase "En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma".

Si se trataría de aplicar lo indicado en el numeral 3 del Art. 40 de la LOGJCC el juez debería realizar un examen de los mecanismos de defensa judicial posibles y, una vez que se compruebe que son ineficientes o inexistentes para proteger el derecho en cuestión, podría admitirse a trámite una acción de protección. Cabe destacar que comprobar que los mecanismos disponibles en la vía judicial son inexistentes, poco adecuados o ineficaces no es tarea fácil ni rápida sino todo lo contrario. Para resolver el inconveniente, la CC ha desarrollado jurisprudencia, pues de conformidad con lo dispuesto en el Art. 436, numeral 6, de la CRE, en concordancia con el Art. 2, numeral 3, de la LOGCC, "Los parámetros interpretativos de la Constitución

fijados por la Corte Constitucional en los casos sometidos a su conocimiento tienen fuerza vinculante”, es decir que el pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente con carácter erga omnes.

Puede observarse que el numeral 4 del Artículo 42 de la LOGJCC concuerda con el numeral 3 del Art. 40 de la misma ley. Los dos numerales citados están afectando lo indicado en los Art. 86 y 88 de la CRE. Para solucionar este tema, la Corte Constitucional, por medio de la sentencia 102-13-SEP-CC y otras desarrolló jurisprudencia que **no** deja sin efecto los dos numerales indicados, sino que exige que los jueces que los usen deban resolver sobre el tema mediante sentencia y no por auto sucinto. Esto, junto con lo dicho en otras sentencias, según se indica en los números 1, 2 y 3 de este texto, hace que en la práctica lo indicado en los Art. 40.3 y Art.42.4 no sea tomado en cuenta por los jueces que reciben la demanda.

Cabe anotar que esta manera como la CC solucionó el conflicto el entre lo indicado en la CRE (Art. 88 y Art. 86) y la ley que regula las garantías constitucionales LOGJCC (Art.40.4 y Art. 42.3) no es, a mi parecer, la más indicada.

Después de un recorrido no exhaustivo por la voluminosa jurisprudencia que ha desarrollado la Corte Constitucional para aclarar el ámbito de la acción de protección, se puede establecer que, además de lo ya indicado, la acción de protección tiene las siguientes características:

1. La acción de protección es una garantía jurisdiccional autónoma, no es residual, (párrafo 77 de la sentencia 001-16-PJO-CC 22/03/2016), ni subsidiaria (páginas 7 y 8, Sentencia 210-15-SEP-CC del 24/06/2015).
2. La inadmisión en la acción de protección resulta una cuestión excepcional, es decir, sólo debe darse ante la imposibilidad del juez de subsanar los requisitos de contenido mínimo de la demanda (Sentencia 102-13-SEP-CC del 17/4/2013).

La tutela de los derechos constitucionales exige que el modelo procedimental de la acción de protección se encuentre desprovisto de requisitos formales. (Sentencia 102-13-SEP-CC del 4/12/2013).

3. SENTENCIAS DE PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA

3.1 RESUMEN DEL CASO

El 19 de mayo de 2022, el abogado Alex Guamán presenta una denuncia ante el Subdirector Nacional de Control Disciplinario del CJ en contra del Dr. Saquicela Rodas, siendo asignado el expediente disciplinario DS-0349.SNCD-2022-AM. Motivos: el Dr. Saquicela no velaría por

el cumplimiento de una orden impartida y faltaría al principio de celeridad y total inobservancia de los deberes establecidos dentro del Art. 100 del Código Orgánico de la Función Judicial (de ahora en adelante COFJ).

En la sesión del CJ del 20 de mayo de 2022, en párrafo penúltimo del punto 4 de la Medida de Suspensión PCJ-MPS-008-2022, se indica lo siguiente: "...el Dr. Iván Patricio Saquicela Rodas, en su calidad de Presidente de la CNJ, **presuntamente** ha incurrido en la falta gravísima contemplada en el numeral 7 del Artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial". El texto resaltado en negritas no consta en el documento original.

El pleno del CJ, por mayoría de los presentes (mayoría simple y en concordancia en el Art. 263 del COFJ)² consideró que se han cumplido los requisitos del Art.269, numeral 5, del COFJ que, refiriéndose a las funciones del pleno del CJ, dice lo siguiente:

De forma excepcional y como medida preventiva, suspender de forma motivada el ejercicio de funciones de las servidoras y los servidores de la Función Judicial, incluyendo la remuneración, por el plazo máximo de tres meses **cuando considere que se ha cometido o se esté cometiendo infracciones graves o gravísimas** previstas en este Código. La suspensión regirá a partir de su notificación. El texto resaltado en negritas no consta en el documento original.

Por esto fue aplicada la medida preventiva de suspensión, apartando al Dr. Saquicela de sus funciones por un máximo de 90 días, mientras se determinaba la procedencia del acto administrativo sancionatorio, con el fin de evitar la posibilidad de que entorpezca el desarrollo de la misma, debido a su posición, poder e influencia como Presidente de la CNJ.

Ante esto, el Dr. Saquicela plantea una acción de protección con medida cautelar³ ante la Unidad Judicial Especializada de Violencia contra la Mujer, Miembros del Núcleo Familiar e Infracciones contra la Integridad Sexual y Reproductiva del cantón Cuenca (UJEVMF), en contra de la medida preventiva de suspensión, determinando los derechos que, a su juicio, fueron violentados en el procedimiento, y que son los siguientes (sic): "Debido proceso (Art.76.6 CRE), Seguridad Jurídica (Art.82 CRE) Motivación (Art.76.7 LCRE) y el principio de Proporcionalidad en razón de la medida adoptada"

² Con dos votos afirmativos y uno negativo

³ El 23 de mayo del 2022, el Juez de primera instancia negó la medida cautelar por no cumplirse con los presupuestos establecidos en la jurisprudencia de la sentencia No 03413-SCN-CC.

3.2 SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Unidad Judicial Especializada de Violencia Contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar e Infracciones Contra La Integridad Sexual y Reproductiva, por medio del Juez ponente Carlos Jérvéz Puente, emitió sentencia el viernes 3 de junio de 2022, en la que declaró sin lugar la acción de protección planteada por el presidente de la CNJ, Doctor Iván Saquicela, por improcedente, en concordancia con el Artículo 42, numeral 1, de la LOGJCC, es decir, no fue demostrada la violación de los derechos constitucionales alegados.

Dicha decisión de primera instancia fue apelada por el actor, el martes 7 de junio de 2022. El Dr. Iván Saquicela fue reintegrado a la institución como presidente de la CNJ el 4 de julio de 2022 porque fue revocada la suspensión de noventa días por el Pleno del CJ, esto luego de la notificación de la CNJ que determinó que no hubo manifiesta negligencia por parte del actor.

3.3 SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Azuay resuelve el 7 de julio de 2022 que admite el recurso de apelación presentado por el accionante y, el mismo día, emite su sentencia, declarando a lugar la acción de protección, debido a que considera que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa y a la motivación, dando como resultado dejar sin efecto la medida preventiva de suspensión.

Cabe anotar que la sentencia de segunda instancia tiene fecha 7 de julio de 2022, en tanto que el Dr. Iván Saquicela fue reintegrado como presidente de la CNJ el 4 de julio de 2022, es decir la causa de la acción de protección propuesta había desaparecido tres días antes de que el tribunal de segunda instancia dicte sentencia. A pesar de conocer mediante escrito del 4 de julio de 2022 la revocatoria de la medida preventiva de suspensión en contra del accionante, la Sala decidió dictar su sentencia, la que ya está en firme pues con ella se cumple la doble instancia, conforme a lo previsto en el numeral 8 del Art. 4 de la LOGJCC.

4. ESTUDIO DE LAS SENTENCIAS DE LOS JUECES

Primero, se desarrollan los principios alegados como vulnerados por el actor, a continuación, se desarrolla el análisis de los argumentos presentados por los jueces de primera y segunda

instancia para justificar cada una de las sentencias. En algunos casos, se hace un análisis adicional de lo indicado por el actor.

4.1. SOBRE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN.

En el caso que el actor establezca la vulneración de sus derechos, está obligado a cumplir, tanto con el requisito establecido en el Artículo 40. 1 de la LOGJCC como con demostrar que a partir de una vulneración de un derecho constitucional existió un daño. De no ser comprobado esto, la acción deberá ser declarada sin lugar.

Dentro de este caso son alegados varios derechos constitucionales como vulnerados; sin embargo, el actor no ha cumplido con establecer la existencia de daño.

4.2 SOBRE EL DEBIDO PROCESO

Según Rodríguez (1998), el debido proceso es la confirmación de la legalidad y correcta aplicación de las leyes en cualquier proceso.

Esto funciona de igual manera para las medidas cautelares, ya que la autoridad sancionadora debe garantizar un debido proceso antes de imponer cualquier medida. Esto incluye notificar a la persona afectada sobre la medida. El proceso debe ser justo y equitativo, incluso en situaciones provisionales. El Art. 76 de la CRE dice lo siguiente: “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”, indicando a continuación las garantías establecidas en 7 numerales y 19 literales.

Para efectos de este caso, sólo se tomará en cuenta los artículos (o sus partes) indicados por el actor, que son: del Art. 76 CRE, lo siguiente: Art.76.1, que corresponde a la obligación de las autoridades de garantizar el cumplimiento de normas, numeral 76.7.a, que se refiere al derecho a la defensa, el 76.7.b, que corresponde al tiempo para poder establecer una defensa, el 76.7.d, que son las garantías de la publicidad de los procedimientos, el 76.7.l, acerca de la motivación y el 76.7.m, sobre el doble conforme.

Sobre este derecho, Agudelo (2015) establece que el derecho al debido proceso abre la posibilidad de que los procedimientos sean equitativos y que busquen la protección de los derechos en plazo razonable. La vulneración y el mal uso de dicho derecho implican que la justicia

sea negada. Igualmente, el debido proceso establece las reglas para que, tanto el juicio como el proceso sean limpios y justos, sin que exista la posibilidad de una de las partes se encuentren en situación de igualdad en un proceso legal.

4.2.1 ARGUMENTOS DE LOS JUECES DE PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA SOBRE EL DEBIDO PROCESO

El juez de primera instancia indica que en su sentencia las garantías establecidas en 76.1 y en 76.7 a y b de la CRE son analizadas en un solo apartado por tener un mismo argumento, mientras que las garantías de la publicidad de los procedimientos 76.7.d, la motivación 76.7.l y doble conforme 76.7.m se analizan por separado.

Con respecto al 76.1 y en 76.7 a y b de la CRE, el juez de primera instancia establece que la adopción de una medida cautelar se encuentra reglada y debe cumplir un fin específico para ser legítima y así respetar el debido proceso. Dentro de este caso, en el trámite de calificación jurisdiccional previa existirá un momento para que el servidor acusado pueda ser escuchado y pueda emitir los descargos que crea necesarios ante el órgano competente. El juez considera que la adopción de medidas cautelares se encuentra regulado en el COFJ, Artículo 269.5, en el reglamento del CJ y en la Resolución 12-2020 de la CNJ. La administración tiene la potestad, reconocida por la doctrina, para asegurar los fines del proceso al emitir una medida de suspensión que, por su naturaleza, carece de contradicción. Además, que para que una medida preventiva de suspensión sea aplicada, no necesita de la declaratoria jurisdiccional previa, pues es un proceso independiente que puede ser aplicado si existe la necesidad de hacerlo. También menciona que no puede alegarse la falta de tiempo para defenderse, debido a que no existe aún un proceso como tal.

Sobre la publicidad, el juez menciona que el CJ no ha restringido la publicidad al momento de adoptar la suspensión preventiva, pues sí existió una notificación y el actor tiene total libertad de acceder al expediente disciplinario. Finalmente, en lo referente al doble conforme, el juez determina que no es violentado el debido proceso porque hay procesos en los que no existe apelación como es el caso de la medida cautelar y que dicho recurso está ligado estrictamente a la naturaleza de cada proceso.

Por otro lado, el tribunal de segunda instancia sobre el mismo tema menciona que, por la causal invocada, es imprescindible que sea emitida la declaración jurisdiccional previa y, por

ende, dar inicio al sumario administrativo, para poder aplicar una medida cautelar, al ser parte del procedimiento administrativo. Añade que el accionante no contó con el tiempo ni los medios para defenderse, al no tener conocimiento del expediente al momento de ser suspendido de su cargo. Indica, finalmente, que el accionante fue suspendido con una denuncia que no fue sometida al control de admisibilidad, que no cumplió los requisitos, que no se contó con el control jurisdiccional previo y que, por lo tanto, el acto administrativo vulneró la independencia judicial, legalidad, seguridad jurídica, aplicación del precedente constitucional obligatorio y otros derechos que se relacionan como el derecho al trabajo, a una remuneración, vida digna, inocencia, interpretación restrictiva y errónea de las normas.

4.2.2 ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE LOS JUECES

Cabe mencionar que ambos jueces mencionan acertadamente norma, jurisprudencia y doctrina en lo referente al tema. La diferencia para la decisión de cada juez radica en que el juez de primera instancia piensa que la medida preventiva de suspensión *no* requiere de la declaratoria jurisdiccional previa, en tanto que el tribunal de segunda instancia sostiene que para dictar la medida de suspensión previa *SÍ* requiere que previamente se haya emitido la mencionada declaratoria jurisdiccional previa.

En la normativa vigente se establece, en el Art. 269 numeral 5 del COFJ y en el Art. 50 del Reglamento para el Ejercicio de potestad disciplinaria del CJ, que esa medida puede ser dictada en cualquier momento, aún antes de la iniciación del procedimiento administrativo y, por tanto, antes de la declaratoria jurisdiccional previa. Dicha medida debe y puede ser tomada en el contexto de investigaciones disciplinarias para garantizar la integridad de las investigaciones, prevenir la interferencia del funcionario en cuestión y mantener la confianza en la administración pública. Es decir, el fin para el que fue creado es evitar algún tipo de interferencia mientras es resuelto el caso por la autoridad competente.

La suspensión temporal, que no es una sanción sino una medida cautelar, requiere ser autónoma e independiente del proceso de investigación que se lleve a cabo por cuerda separada.

Con respecto a las otras alegaciones que el actor determina: que no ha podido defenderse en ningún momento, que no ha contado con el tiempo suficiente para defenderse y que no ha podido acceder al proceso, cabe aclarar que las medidas cautelares son de carácter unilateral, no replicables, que no resuelven o establecen responsabilidad y que surten efectos inmediatos.

Ante estas circunstancias, lo máximo que puede hacer el actor es solicitar su revocatoria o modificación, pero no puede apelarla, por no existir una instancia administrativa superior al pleno del CJ.

Concuero con la línea mantenida en la sentencia de primera instancia, en que la medida preventiva de suspensión debe ser y es independiente al proceso y en que no se ha violentado los derechos al debido proceso alegados por el actor.

4. 3 SOBRE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.

Sobre este principio (Klatt y Meister, 2017) establecen que el concepto de proporcionalidad no puede ser entendido como una noción ajena a la ciencia del derecho, sino que puede aplicarse a los más diversos ámbitos jurídicos como el procesal, para la solución de conflictos entre bienes jurídicamente tutelados. Esto significa que toda suspensión provisional debe ser proporcional a la situación que la justifica, y es necesaria para evitar una posible afectación del proceso administrativo.

4.3.1 ARGUMENTOS DE LOS JUECES DE PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA SOBRE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

En lo referente a este tema, el juez de primera instancia establece que para saber si la suspensión del Dr. Iván Saquicela supera o no el test de proporcionalidad realiza las siguientes consideraciones 1. ¿La suspensión como medida preventiva tiene algún fin constitucional? 2. ¿El medio utilizado es idóneo? y 3 ¿Es la medida necesaria? En respuesta a 1., el juez indica que la medida de suspensión tiene un fin constitucional y que si el denunciado es el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, al tener interés en el procedimiento administrativo, la medida garantiza que los jueces emitan la calificación jurisdiccional previa de forma imparcial e independencia. En respuesta al punto 2, el juez establece que es el medio idóneo para lograr este fin constitucional, pues a través de un Presidente Subrogante se garantizaría la imparcialidad en la convocatoria del Pleno para decidir sobre la calificación jurisdiccional previa de la supuesta infracción disciplinaria Con relación a la pregunta 3, el juez dice que no existe graduación de otras medidas preventivas en el COFJ, y si bien se dice que la suspensión previa es una medida excepcional, al no haber otras, es la única aplicable. Por lo indicado, el juez determina que la suspensión provisional cumple con el test de proporcionalidad.

El tribunal de segunda instancia no hace mención alguna sobre este principio, al considerar que ya con lo demostrado en los anteriores puntos, se ha establecido la violación de los derechos constitucionales.

4.3.2 ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE LOS JUECES

El juez de primera instancia utiliza la normativa y la doctrina adecuadas al principio de proporcionalidad y establece que no hay vulneración en este aspecto. Por otro lado, el tribunal de segunda instancia no desarrolla este tema y, por tanto, no hay más que decir, pues no aporta nada al análisis.

4.3.3 ANÁLISIS INDEPENDIENTE

Igualmente, es vital mencionar que el accionante alega la falta de aplicación del principio de proporcionalidad en dos sentidos: 1) La proporcionalidad del tiempo de suspensión, debido a que el CJ ha aplicado para su caso la máxima duración de suspensión permitida por la norma y 2) El principio de proporcionalidad, que se refiere a conflictos entre derechos constitucionales.

Sobre lo indicado en el punto 1), de acuerdo al Art. 269, numeral 5, del COFJ, es atribución del pleno del CJ.

De forma excepcional y como medida preventiva, suspender de forma motivada el ejercicio de funciones de las servidoras y los servidores de la Función Judicial, incluyendo la remuneración, por el plazo máximo de tres meses cuando considere que se ha cometido o se esté cometiendo infracciones graves o gravísimas previstas en este Código. La suspensión regirá a partir de su notificación.

Es decir, que para fijar el tiempo de la suspensión debe tomarse en cuenta no sólo la gravedad de la falta (que en el caso es gravísima), sino también la procedencia, la competencia, la formalidad, los requisitos intrincados la responsabilidad, entre otros, inclusive se cita doctrina al respecto. Por tanto, el CJ motivó de manera suficiente el tiempo de la suspensión (90 días).

Sobre el punto 2), cabe indicar lo siguiente: la Corte Constitucional desarrolló jurisprudencia sobre el principio de proporcionalidad en la Sentencia No. 048-13-SCN-CC, 2013: en la página 70 indica lo siguiente: “Robert Alexy realiza un ejercicio anatómico del principio de

proporcionalidad, en los siguientes términos: "Ese principio general es el principio de proporcionalidad, que consta de tres subprincipios: los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto". En la página 66 de la misma sentencia, la CC indica lo siguiente:

.... Al respecto, cabe señalar que, tal como se encuentran recogidos los derechos constitucionales en nuestro ordenamiento, la proporcionalidad tiene dos sentidos distintos: constituye a la vez un principio reconocido en diversos artículos de la Constitución de la República y también se configura como un método de interpretación constitucional constante en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, junto con el método de ponderación.

Por su parte, el Art. 3, numeral 2, de la LOGJCC, dice:

Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.

Lo indicado en la jurisprudencia y en la ley conduce a que es necesario utilizar un procedimiento para determinar si una medida cumple o no con el principio de proporcionalidad. Villaverde establece que se puede aplicar un juicio de proporcionalidad a fin de determinar si una medida cumple o no con el principio de proporcionalidad. Por este medio se realizará el siguiente análisis sobre el caso materia de este trabajo.

Primero, debe establecerse qué es lo que se quiere proteger con la medida de suspensión al Dr. Saquicela. Es verdad que en la sesión en la que se aborde el tema, el Dr. Saquicela estaría obligado a excusarse de participar por ser parte del proceso. Parece evidente que la convivencia diaria del Dr. Saquicela con sus colegas, los otros jueces de la Corte, podría influenciar en la decisión que tomaría la Corte o entorpecer el proceso administrativo, si bien esto es sólo una conjetura razonable. Por otra parte, fue tomada en cuenta por el CJ la gravedad de la falta constante en la denuncia y, finalmente, si hay duda sobre la probidad de un juez es, en mi opinión, completamente justificado apartarlo de su cargo de juez hasta que, mediante el proceso judicial correspondiente, se lo declare inocente. Por las razones indicadas, se aplicaron las herramientas que están previstas en la norma y jurisprudencia.

Lo que se quiere proteger en este caso es el debido proceso, el principio de imparcialidad y, en definitiva, la institucionalidad del sistema de justicia en el Ecuador. Siendo éste el bien

que se quiere proteger y no, como alega el Dr. Saquicela, “de modo que el fin constitucionalmente válido según el órgano administrativo es evitar que el Presidente ⁴continué el trámite correspondiente en la fase administrativa de extradición⁵”.

Juicio de idoneidad. Este juicio consiste en verificar si una decisión administrativa es adecuada para alcanzar el fin que el órgano administrativo se propone. En este caso, se verifica que, efectivamente, la medida es idónea, pues permite apartar al Dr. Saquicela de la Corte hasta que ésta tome una decisión referente a la declaratoria jurisdiccional previa y precautelar, de esta manera, el proceso.

Juicio de necesidad. La medida preventiva de suspensión era la única aplicable, pues, como determina la ley, la misma es una competencia del Pleno del CJ y puede aplicarla cuando, a su criterio, sea necesario. De no haberse procedido de esta forma, no se hubiera podido corroborar que el procedimiento siguiera de forma normal sin la intervención de algún interesado. Por esa necesidad de garantizar que el proceso continúe como corresponde y por la gravedad de la acusación, fue aplicado el máximo de 90 días de suspensión, que es plazo máximo que establece el Art. 269.5 del COFJ para que el Consejo de la Judicatura resuelva de forma motivada la situación del servidor judicial presuntamente responsable.

Juicio de proporcionalidad en sentido escrito. Viéndolo desde un punto de vista objetivo, el posible daño efectuado en contra del Dr. Saquicela es menor (según el tribunal de segunda instancia, al Dr. Saquicela se le causó un daño psicológico) que el daño que se le hubiera provocado a la institucionalidad, de no haberlo separado temporalmente mientras se llevaba el proceso.

4.4 SOBRE LA MOTIVACIÓN

La motivación es un derecho fundamental y parte de la garantía del debido proceso, que vicia de nulidad el acto o decisión que carezca de ésta. Por lo tanto, deben ser explicadas claramente las razones específicas que llevaron a la decisión de suspender a un funcionario. El fin de la motivación es evitar la arbitrariedad.

⁴ Saquicela se refiere a sí mismo como Presidente de la CNJ

⁵ Se refiere a la extradición del ex Presidente Correa.

La motivación debidamente llevada es un ideal por el que se busca la realización de la justicia de las actuaciones del Estado por medio del derecho. La existencia de vicios en la motivación afecta a la validez de dichas resoluciones provocando que dejen de surtir efectos.

La CRE, en el literal l del Art. 76 dice:

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en Sentencia del 5 de agosto de 2008 en el Caso *Apitz Barbera y otros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela, indica lo siguiente: En el caso, la Corte ha señalado que la motivación “es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”. Adicionalmente, sobre el mismo tema, la Corte Europea, en el Caso *Suominen*, dice lo siguiente: “El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia”. En definitiva, todos los actos del poder público deben ser motivados y aquellos que no lo estén, son nulos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, dentro de la sentencia sobre el caso *Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador* del 21 de noviembre de 2007, determina que la motivación es lo siguiente: “la motivación es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”.

En el mismo sentido, la Corte IDH establece que la motivación es “exposición racional de las razones que llevan al juzgador a adoptar una decisión” (Corte IDH, Caso *Amrhein y otros vs. Costa Rica*, sentencia de 25 de abril de 2018, párr. 268).

Dentro de la sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado, la Corte determina que todas las actuaciones estatales no dependen de quien toma la decisión para que ésta sea legítima, sino de por qué se la hace en primer lugar, es decir tiene la obligación de ceñir sus actos a los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico a la par de motivar de forma racional dichos actos. En consecuencia, debe existir tanto formalidad formal como material.

En la sentencia No. 1158-17-EP/21, la Corte establece que, para que una actuación del poder público contenga una motivación correcta, debe basarse en los siguientes elementos: “(i) una fundamentación normativa correcta, entendida como la mejor argumentación posible conforme al Derecho; y (ii) una fundamentación fáctica correcta, entendida como la mejor argumentación posible conforme a los hechos.” Igualmente, se establece lo siguiente “no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.

Con respecto a esto, en la sentencia No. 1679-12-EP/20, la Corte Constitucional menciona que para la existencia de una violación del artículo previamente mencionado deben ocurrir dos posibles situaciones: “Inexistencia de motivación...e Insuficiencia de motivación.”

El primer caso consiste en que hay una inexistencia total de elementos argumentativos mínimos para justificar la actuación. Mientras que el segundo caso trata sobre que la motivación es escasa o muy pobre. Esto implica que, sin importar si la motivación es correcta o no respecto al derecho, debe ser suficiente. Esto no significa que no existan consecuencias por la existencia de errores en contra del juez que los emitió.

Estos son propiamente los argumentos mínimos que una decisión debe tener, que es, en sí, hacer mención sobre las normas o principios jurídicos en los que se fundamenta y explicar por qué son pertinentes para su aplicación en relación con los antecedentes del caso.

4.4.1 LOS ARGUMENTOS DE LOS JUECES DE PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA SOBRE LA MOTIVACIÓN

Sobre este derecho, el juez de primera instancia establece la motivación se acomoda al criterio rector sobre la motivación suficiente y que el actor tiene la obligación de sustentar su alegación de falta de motivación. Establece que cumple con la fundamentación fáctica, ya que el CJ motiva su actuación por la gravedad de la falta cometida y para evitar algún tipo de injerencia. Por el lado de la fundamentación normativa, fueron aplicados los Artículos 109. 7 y 269.5 de COFJ por su pertinencia en el caso.

El tribunal de segunda instancia desarrolla de forma extensa el principio de motivación y menciona que la motivación es una obligación de las autoridades y de ser inobservado, el acto es nulo y el servidor será sancionado. Existen tres aspectos para entender la finalidad de la

motivación: 1) Garantizar la posibilidad de un control de la decisión, 2) Justificar a las partes y a la sociedad sobre la justificación y legitimidad de la decisión y 3) La decisión no es arbitraria. Finalmente, establece que toda resolución emitida por una autoridad tiene la obligación de ser motivada adecuadamente y concluye indicando que la medida preventiva de suspensión no se encuentra debidamente motivada, por lo que se vulnera este derecho.

4.4.2 ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE LOS JUECES

El accionante indica que la resolución de suspensión carece de motivación por el vicio de apariencias, es decir que se pretende disfrazar una decisión sancionatoria y violatoria de derechos fundamentales por manifiesta negligencia. El tribunal de segunda instancia establece que la resolución tiene una deficiencia motivacional de insuficiencia, pues la suspensión cuenta con cierta fundamentación jurídica o fáctica, pero son insuficientes. Luego concluye que el actor no puede conocer con exactitud las razones por las que fue suspendido y así poder defenderse.

En primer lugar, los argumentos que utilizan el actor y el tribunal, en cuanto a la falta de motivación, son diferentes. Luego, el tribunal indica que por esa falta de motivación, el Dr. Saquicela no puede conocer las razones de su suspensión para defenderse. Aquí hay que indicar nuevamente que la medida provisional de suspensión es una medida cautelar que no tiene doble conforme y que presume la inocencia del Dr. Saquicela, por lo que él no tiene que defenderse, al menos en esta etapa del procedimiento.

La sentencia 1158-17-EP/21 de la CC indica que cuando una parte procesal alega la vulneración de la garantía de la motivación en una determinada decisión judicial se requiere que se formule de forma clara y con precisión las razones por las que se ha vulnerado la garantía. Ni el actor ni el tribunal indican cuál en concreto es la falta de motivación, sólo enuncian cuál, en su opinión, es la falta de motivación.

4.4.3 ANÁLISIS INDEPENDIENTE

En el caso de la medida preventiva de suspensión aplicada en contra del Dr. Saquicela, el Pleno toma la decisión ante la posibilidad de que el accionante haya cometido una infracción gravísima y por la inferencia que podría provocar en la investigación mientras ésta es llevada.

Además, se establecen los artículos sobre los cuales se tomó la decisión de aplicar esta medida. En primer lugar, la presunta actuación se adecúa con lo establecido en el Artículo 109, numeral 7, del COFJ. Posteriormente, se establece qué autoridad es competente para emitir la medida preventiva, siendo para este tipo de situaciones, el Pleno del CJ, como lo establece el Artículo 269, numeral 5, del COFJ. Finalmente, se detalla la importancia y la necesidad de la aplicación de las normas al caso concreto.

Por lo tanto, se ha cumplido con el elemento de la argumentación mínima, al fundamentar la decisión de suspensión, como lo establece la norma. En consecuencia, no se ha violentado la garantía de la motivación.

4.5 SOBRE LA SEGURIDAD JURÍDICA

La suspensión provisional debe estar respaldada por leyes y regulaciones claras que establezcan las circunstancias en las que se puede aplicar esta medida. Los procedimientos y criterios para la suspensión deben ser predecibles y transparentes, de modo que la autoridad competente tenga una comprensión clara de las razones detrás de la suspensión y los pasos a seguir. La CRE, en el Art. 82 indica lo siguiente: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. La seguridad jurídica es muy importante pues es uno de los fines del Derecho. Así lo indica Ricardo Alberto Vargas Morales cuando dice: “Dentro de los fines perseguidos por el derecho se encuentran la justicia, el bien común y la seguridad jurídica. La seguridad jurídica en tanto fin del derecho también constituye un valor de este y forma parte de su concepto”

En esta misma línea, la Corte Constitucional en la sentencia 030-15-SEP-CC determina lo siguiente:

Es un principio universalmente reconocido del Derecho, por medio del cual se entiende como certeza práctica del Derecho, y representa la seguridad de que se conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público, respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno.

Es decir, este principio es indispensable, pues pone un límite y establece en base a qué puede resolver una autoridad estatal.

4.5.1 ARGUMENTOS DE LOS JUECES DE PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA SOBRE LA SEGURIDAD JURÍDICA.

Como norma y jurisprudencia menciona el Art. 82 de la CRE y la Sentencia 030-15-SEP-CC. Indica, en resumen, que la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente. En esta certeza, la norma que alega vulnerada el accionante en el análisis de Art.269.5 del COFJ no es asunto de mera legalidad. Sobre el quórum dice que el CJ está actuando con cuatro vocales, y dentro del ámbito disciplinario se han adoptado decisiones similares a la objetada al suspender funcionarios judiciales, entre ellos jueces, a pedido del propio accionante, sin que en esos casos haya causa de ilegitimidad como ahora se alega.

Citando el Art. 263 del COFJ se establece que para la instalación de quórum se necesita tres de los integrantes del pleno del CJ y que para todas las decisiones se requiere mayoría simple. Esta manera de actuar es conocida por el accionante y también fue usada en la adopción de la medida de suspensión en contra del Dr. Saquicela.

Sobre lo indicado por el accionante en cuanto a que la medida preventiva de suspensión podía únicamente dictarse dentro de un proceso, el juez considera que se encuentra en la normativa aplicable a la adopción de una medida de esta naturaleza, el vínculo de esta medida con el proceso, pues la adopción de la medida determina el tiempo en que el eventual sumario se desarrollará, y de acuerdo con el desarrollo del proceso puede dejarse sin efecto.

Luego, el juez cita los Art.48 y 50 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria para los Servidores de la Función Judicial y añade que estas normas son claras, previas y públicas y fueron aplicadas por la autoridad competente. En el Art.48 se establece que es competencia del Presidente (y, actualmente, el Pleno) del CJ, en cualquier tiempo, suspender de forma motivada el ejercicio de funciones de los servidores de la Función Judicial y en el Art.50 se establece que la medida preventiva de suspensión podrá ser dictada en cualquier momento, aún antes de la iniciación del procedimiento administrativo cuando el Presidente del CJ (y, actualmente, el Pleno) considere que se enmarca dentro de lo previsto en el Art.269.5 del COFJ. Por lo tanto, la actuación del CJ se encuentra reglada por el órgano competente y resulta en respeto de la seguridad jurídica.

Por su parte, el tribunal de segunda instancia, en el tema del tiempo de la aplicación de la medida previa de suspensión, cita lo indicado en la sentencia 3-19-CN/20 párrafos 77 y 78. En el 77 se enfatiza que existen dos etapas diferenciadas y secuenciales para sancionar a un funcionario judicial: 1) la declaración jurisdiccional de la existencia de dolo, manifiesta negligencia y/o error inexcusable y 2) un sumario administrativo con las garantías del debido proceso ante el CJ, en el cual se sanciona al infractor. En el 78 no se trata de asuntos importantes conectados con el caso. También cita el párrafo 74 de la sentencia 964-17-EP/22, en el que se establece que en los casos de queja o denuncia por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable es indispensable una declaración jurisdiccional por parte del juez o tribunal que conoce la impugnación y que el CJ se limitará a requerir esta declaración jurisdiccional. Más adelante, indica que el tribunal conoce que el pleno del CJ puede, en cualquier tiempo, adoptar medidas preventivas de suspensión, ya sea antes o iniciado el trámite disciplinario, continúa luego con el Art. 76.3 de la CRE que, según dice, es un límite transversal al poder punitivo del Estado. Después, continúa citando normas adicionales, cita luego el Art. 132.2 de la CRE, luego el Art. 125 de COFJ y concluye que el CJ no puede declarar por sí mismo la existencia de dolo, manifiesta negligencia y/o error inexcusable, pues no tiene facultades jurisdiccionales. Finalmente, hace un largo alegato sobre la importancia de la independencia judicial, citando varias normas y concluye que, por no existir la declaración jurisdiccional previa y emitir la medida preventiva de suspensión, se violaron los derechos alegados por el Dr. Saquicela en cuanto a la seguridad jurídica.

4.5.2 ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE LOS JUECES SOBRE LA SEGURIDAD JURÍDICA

En cuanto a la sentencia de primera instancia, estoy de acuerdo con indicado por el juez, quien dice que no se vulneraron los derechos alegados por el autor en cuanto a la seguridad jurídica, ya que se las normas utilizadas son claras, previas y públicas, y fueron aplicadas por la autoridad competente.

En cuanto al tribunal de segunda instancia, es notorio que confunde o parece confundir el resultado del proceso sancionatorio con la medida cautelar emitida de manera previa a que se inicie tal proceso. Es evidente que el proceso sancionatorio no puede iniciarse antes de la declaratoria jurisdiccional previa de un juez. La medida cautelar es parte del proceso sancionatorio y su aplicación se encuentra regulada por los Artículos 269.5 del COFJ y 48 al 51 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria para los Servidores de la Función Judicial.

La CC, en la Sentencia No. 10-09-IN y acumulados/22 en párrafo 286, indica que la medida preventiva de suspensión "... no deja de estar ligada al proceso sancionatorio..." y así es, si bien no está ligada al proceso sancionatorio posterior a la declaratoria jurisdiccional previa. El tribunal de segunda instancia entiende de forma equivocada que la caución aplicada al Dr. Saquicela es una sanción y desarrolla todo el tema sobre esa base.

4.5.3 ANÁLISIS INDEPENDIENTE

Sobre el quórum que resolvió sobre la medida preventiva de suspensión, el actor alega que la falta de constancia en el documento y la incertidumbre sobre si sólo tres miembros del Pleno, en lugar de 5, tomaron la decisión de suspenderle provisionalmente hacen imposible asegurar que el documento haya sido emitido correctamente con la competencia colegiada necesaria para el acto administrativo. En lo referente a la falta de constatación del quórum alegado por el actor, cabe recalcar que en el Artículo 262 del COFJ se establece que el Pleno del CJ se conforma de cinco miembros. Igualmente, en el Artículo 263 ibidem se establece que el quórum para la instalación será de tres de sus integrantes y para todas las decisiones se requiere mayoría simple. En el Artículo 13 del Reglamento para las sesiones del Pleno del CJ, se establece que el secretario es el encargado de verificar el quórum, de certificar los votos, proclamar resultados y notificar las decisiones, cosa que sí fue realizada por el mismo y consta en la resolución emitida por el Pleno del CJ. Es decir, la resolución emitida en contra del Dr. Saquicela fue emitida por mayoría simple, debidamente certificada por el secretario. Por lo tanto, cumple con todo parámetro legal para ser válida.⁶

Cabe recalcar que, medida preventiva de suspensión de un servidor judicial, como es el Dr. Saquicela, está prevista en el Art. 269.5 del COFJ, además en procedimiento esta detallado en los Artículos 48 - 51 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del CJ.

A partir de la sentencia No. 10-09-IN y acumulados/22, fue declarada esta potestad contenida en el Art. 269.5 del COFJ , para que sea constitucional debe ser aplicada por el Pleno del CJ.

⁶ Cabe indicar que, a partir de este caso, la Corte Nacional emitió la Resolución No.04-2023, la que, dentro de la disposición general tercera, establece que de existir denuncias en base al numeral 7 del artículo 109, solamente podrá disponerse la suspensión del servidor judicial solo en el caso de que ya previamente haya sido emitida la declaratoria jurisdiccional previa, emitida por el órgano jurisdiccional competente. En esta misma resolución se derogan las Resoluciones No. 12-2020, de 21 de septiembre de 2020 y No. 13-2020, de 11 de noviembre de 2020. Este cambio denota la evidente intención de cerrar la brecha y dejar sin valides uno de los elementos previstos en el reglamento del Consejo de la Judicatura para imponer a los servidores judiciales la medida preventiva de suspensión.

Como lo establece el artículo 50 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del CJ, dicha medida de suspensión puede ser dictada en cualquier momento, incluso antes que inicie el procedimiento administrativo, cuando el Pleno considera que se trata de un caso grave y urgente.

4.6 TABLA RESUMEN DE LAS SENTENCIAS DE PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA

Derechos Alegados	Juez Ponente Carlos Jérvéz (Primera instancia)	Normativa y/o jurisprudencia aplicadas	Juez Ponente Jenny Ochoa (Segunda instancia)	Normativa y/o jurisprudencia aplicadas
Debido proceso	<p>1.1) Existencia de una declaratoria previa jurisdiccional: la medida preventiva de suspensión es ajena a la infracción y puede ser ejercida por el Pleno sin calificar la conducta.</p> <p>1.2) Defensa en la garantía de contar con el tiempo y medios adecuados: momento previo a la calificación jurisdiccional previa para presentar pruebas sobre la denuncia ante la CN por el juez, una vez sea calificado el procedimiento.</p> <p>1.3) Publicidad y acceso a todas las actuaciones: Art. 7.3, numeral 7, de Resolución 12-2020 CN el momento procesal para presentar descargos es en el trámite para obtener la calificación jurisdiccional previa.</p> <p>1.4) Doble conforme: el COFJ no prevé una instancia administrativa superior al Pleno del CJ.</p>	<p>Resolución 12-2020(Art.7,numeral 7.3). Código Orgánico de la Función Judicial (Art. 109.1, 109.2)</p>	<p>La suspensión violenta la seguridad jurídica, independencia judicial, legalidad, seguridad jurídica, derecho al trabajo, vida digna, inocencia, interpretación restrictiva y errónea de normas y aplicación de precedente jurisprudencial.</p> <p>El respeto al debido proceso disciplinario es indispensable en todo el procedimiento, lo que no fue observado en el trámite de la medida de suspensión. Esto afecta el derecho a la defensa. Al violentar ese procedimiento, no pudo defenderse.</p>	<p>Código Orgánico de la Función Judicial (Art. 113, numeral 5) Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionatoria del CJ (Art. 9, literales a, b y c, y Art.17, literal e).</p>
Motivación	<p>Pertinencia de los argumentos empleados y construye una motivación suficiente del acto administrativo, en concordancia con lo establecido en el criterio recto sobre los elementos argumentativos mínimos que debe tener una decisión, establecido por la Corte Constitucional en la sentencia No. 1158-17-EP/21.</p>	<p>Sentencia Nro. 1158-17-EP/21 (párrafo 62 y 10) Código Orgánico de la Función Judicial (Art. 113)</p>	<p>Motivar es un ejercicio de racional y debe encaminarse en la correcta explicación lógico-jurídica al momento de resolver. Esta es una obligación de toda autoridad jurídica, demostrar en base a la prueba.</p>	<p>Sentencia 046-17-SEP-CC. Sentencia Nro. 1158-17-EP/21. Sentencia 035-12-SEP-CC.</p>
Seguridad jurídica	<p>Sobre si la medida preventiva de suspensión puede únicamente plantearse dentro de un proceso, es importante establecer que en los Artículos 48 y 50 del Reglamento para el ejercicio de la potestad disciplinaria para los servidores de la Función Judicial. La medida preventiva de suspensión podrá ser dictada en cualquier momento, incluso antes de iniciar el procedimiento administrativo.</p>	<p>Código Orgánico de la Función Judicial (Art. 262 y 263). Reglamento para Sesiones del Pleno del CJ (Art.13) COGEP (Art. 163.3). Reglamento para el ejercicio de la Potestad Disciplinaria para los servidores de la Función Judicial (Art. 48 y 50). Código Orgánico de la Función Judicial (Art. 113)</p>	<p>El CJ no debe actuar de manera directa imponiendo la suspensión de 3 meses, pues estaría declarando la existencia de dolo, manifiesta negligencia y error.</p>	<p>Sentencia 108-15-SEP-CC. Reglamento para el ejercicio de la Potestad Disciplinaria (Art. 48 y 50.) Sentencia 964-17-EP/22. Sentencia 3-19-CN/20 (párrafos 7 y 93).</p>
Proporcionalidad	<p>4.1) Responsabilidad de los servidos judiciales y el principio de independencia judicial: equilibrio entre principio de responsabilidad y principio de independencia judicial--- control disciplinario no puede y no deber ser arbitrario, ya que la existencia de discrecionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora implica una injerencia en el poder judicial. Las medidas preventivas pueden adoptarse al ser independientes de la existencia o no de un sumario administrativo, en concordancia con lo establecido en el Artículo 269. 5 del COFJ.</p> <p>4.2) Naturaleza de las medidas cautelares: evitar que el procedimiento administrativo que se está llevando a cabo sea frustrado, que no se frustre la finalidad de la sanción, que la decisión sea asegurada y que no sea perpetuada una condición antijurídica. No son sanciones como tal, pero si son limitantes de derechos. Deben cumplir con una base legal (motivación, razonabilidad y proporcionalidad).</p>	<p>Sentencia No.3-19-CN/20.</p>	<p>No desarrolla al respecto, estableciendo que sería innecesario desarrollar sobre este punto, pues en los anteriores derechos ya se demostró una violación de los derechos constitucionales alegados.</p>	<p>NO</p>
Resolución	<p>No fue demostrada violación de un derecho constitucional y, por lo tanto, es rechazada la acción de protección.</p>		<p>Fueron violentados todos los derechos constitucionales alegados y, por lo tanto, dejando sin efecto la sentencia de primera instancia y la medida preventiva de suspensión.</p>	

5. CONCLUSIONES

5.1 SOBRE EL CASO SAQUICELA

Como fue demostrado en este ensayo, la acción de protección de derechos es un medio por el que se busca la reparación de la vulneración de un derecho constitucional. Sin embargo, debe verificarse la existencia de un daño⁷, producto de la vulneración de un derecho constitucional, si no es este el caso, la acción de protección no procede. En el caso del Dr. Saquicela, no sólo que no aporta prueba del daño que le ha causado la supuesta vulneración de sus derechos constitucionales, sino que ni siquiera menciona en el proceso cuál es el daño que se le ha causado.

Existe una diferencia importante en el razonamiento de los jueces que emitieron las respectivas sentencias de primera y segunda instancia. El juez de primera instancia, Carlos Jérvéz, sostiene que la medida preventiva de suspensión tomada por el pleno del CJ es independiente de la declaratoria jurisdiccional previa, puesto que se trata de una medida cautelar que no es punitiva, mientras que el tribunal de segunda instancia, del que es juez ponente Jenny Ochoa, sostiene que el CJ no puede actuar de manera directa sin una declaratoria jurisdiccional previa, pues el órgano colegiado estaría ejerciendo una competencia jurisdiccional que no le compete, al declarar por sí mismo la existencia de la actuación. Es decir, le atribuye una característica de punitividad.

Es importante establecer que en el momento en que se juzgó al Doctor Iván Saquicela, no se establecía por medio de jurisprudencia o norma la obligación de obtener la declaratoria jurisdiccional previa para emitir una medida preventiva de suspensión, siendo una competencia del Pleno del CJ, que podría ser aplicada, de ser necesario, y bajo la discreción de la misma entidad y de acuerdo a su propio reglamento. La emisión de la Resolución⁸ No.04-2023 el 22 de marzo de 2023 prueba que no existía la necesidad de que el CJ solicitara y obtuviera la declaratoria previa para dictar la medida preventiva de suspensión PCJ-MPS-008-2022. La resolución de la CNJ deja sin efecto lo estipulado en el Reglamento Interno del CJ en cuanto a la discrecionalidad del Pleno del CJ para expedir la medida de suspensión temporal.

⁷Según el párrafo 44 de la sentencia No. 001-16-PJO-CC si no puede verificarse la existencia de un daño, producto de la vulneración de un derecho constitucional, la acción de protección no procede

⁸ El artículo 180 del Código Orgánico de la Función Judicial establece que es función del Pleno de la Corte Nacional, expedir resoluciones en caso de duda u oscuridad de las leyes, las que serán generalmente obligatorias, mientras no se disponga lo contrario por la Ley, y regirán a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Esta Resolución de la CNJ priva al CJ de una herramienta importante para proteger los procesos a funcionarios de la Función Judicial,⁹ sobre los cuales haya dudas sobre su probidad e idoneidad para ejercer esas magistraturas. Marca también un nuevo hito en la disputa soterrada y permanente entre estas dos partes del poder judicial.

Como ha quedado demostrado en el caso de análisis de la acción de protección presentada por el Doctor Iván Saquicela, el actor no demuestra el daño¹⁰ que le causó la presunta vulneración de sus derechos constitucionales, incumpliendo el requisito establecido en el Artículo 40, numeral 1, de la LOGJCC. Puesto que, desde mi punto de vista, no se vulneraron los derechos que alegó el Dr. Iván Saquicela, pues fueron respetados todos los procedimientos que la norma, y adicionalmente no se demostró el daño causado por la supuesta vulneración, la acción de protección es improcedente. Por otra parte, la actuación del CJ fue apresurada y descuidada, buscaron la suspensión lo más rápido posible con argumentos que, aunque son suficientes según la jurisprudencia son, a mi modo de ver, simples y elementales. Esta forma de actuar por parte del CJ es un reflejo de la constante pugna que existe entre ambas instituciones.

En cuanto a la sentencia de segunda instancia, es evidente que existe simpatía, por parte del tribunal, hacia el Dr. Saquicela, pues en la sentencia son resaltadas las virtudes personales y los méritos académicos del accionante. Por lo demás, en forma forzada y errónea, busca darle razón al actor al tratar de establecer que la medida preventiva de suspensión es una sanción.

También, cabe recalcar que, a pesar de que hubo conocimiento previo de que la medida administrativa materia de la acción de protección ya se encontraba revocada, el tribunal emitió sentencia. A mi entender, tal proceder se adoptó para darle la razón al Dr. Saquicela y reparar su imagen pública.

Finalmente, cabe destacar que no estoy de acuerdo con que el caso fuera resuelto en Cuenca. El Artículo 7 de la LOGJCC con relación a la competencia de los jueces que pueden tramitar Garantías Jurisdiccionales establece que: “Será competente cualquier jueza o juez de

⁹ Tercera. - El Pleno del Consejo de la Judicatura, en los casos de que exista una denuncia por las infracciones de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, solamente podrá disponer la suspensión en el ejercicio de sus funciones de las o los servidores de la Función Judicial, siempre y cuando exista la declaratoria jurisdiccional previa, emitida por el órgano jurisdiccional competente.

¹⁰ Cabe aquí aclarar el sentido de las palabras vulneración y daño: la vulneración se refiere a la infracción de derechos o normas legales, mientras que el daño se refiere a las consecuencias negativas que resultan de esa vulneración. No son lo mismo, pero en un proceso legal, es común que se relacionen, ya que la existencia de un daño generalmente se basa en la previa demostración de una vulneración. Es decir, primero se debe establecer que se ha vulnerado un derecho o norma, y luego se debe demostrar que esto ha causado un daño a la parte afectada.

primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos.” En el Artículo 172 del COFJ se indica que la sede única de la CNJ, la que preside el Doctor Iván Saquicela, es Quito. Adicionalmente, el Artículo 100.10 del COFJ establece que es deber de los servidores judiciales residir donde se ejerce el cargo. Por consiguiente, el lugar donde se origina la suspensión como donde tuvo efecto el acto administrativo es Quito y, por lo tanto, la acción de protección debía presentarse ante un juez de esa jurisdicción.

5.2 CONCLUSIONES GENERALES

La discrecionalidad de los jueces es una herramienta poderosa que puede tener un impacto significativo en la sociedad. Su ejercicio responsable, equitativo y transparente es esencial para asegurar la justicia y proteger los derechos fundamentales de las personas. Los sistemas jurídicos modernos buscan encontrar el equilibrio adecuado entre la discrecionalidad y la aplicación rigurosa de la ley para garantizar una justicia efectiva y oportuna para todos.

La separación entre el poder judicial y los grupos políticos es un principio fundamental en muchas democracias y sistemas legales. Esta separación tiene el propósito de garantizar la imparcialidad, la independencia y la equidad en el sistema de justicia.

6 BIBLIOGRAFÍA

6.1 LEYES, RESOLUCIONES, SENTENCIAS Y CASOS

Asamblea Nacional del Ecuador, Constitución de la República del Ecuador [CRE]. (2008). Artículo: 76, 82, 86 y 88. Recuperado de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (2009). Artículos: 2,3, 40 y 42. Recuperado de https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Ley-Organica-de-Garantias-Jurisdiccionales-y-Control-Constitucional_act_marzo_2020.pdf

CNJ, Resolución No. 12-2020. Artículo 7. Recuperado de <https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/Resolucion%2012-2020%20Declaracion%20jurisdiccional%20previa.pdf>.

CNJ, Resolución No.04-2023. Disposición general tercera. Recuperado de <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones/2023/2023-04-Procedimiento-solicitud-declaracion-jurisdiccional-previa.pdf>

Corte Constitucional del Ecuador. (22 de marzo de 2016). Sentencia No. 001-16-PJO-CC. [JP Manuel Viteri Olvera]

- Corte Constitucional del Ecuador. (04 de diciembre 2013). Sentencia No.102-13-SEP-CC. [JP Alfredo Ruiz Guzmán].
- Corte Constitucional del Ecuador. (24 de septiembre de 2014). Sentencia 008-14-SCN-CC [JP Ruth Seni Pinoargote].
- Corte Constitucional del Ecuador. (12 de enero de 2022). Sentencia Nro.10-09-IN y acumulados/22- [JP Karla Andrade Quevedo].
- Corte Constitucional del Ecuador. (04 de septiembre de 2013). Sentencia No. 048-13-SCN-CC. [JP Manuel Viteri Olvera].
- Corte Constitucional del Ecuador. (20 de octubre de 2021). Sentencia No. 1158-17-EP/21. [JP Alí Lozada Prado].
- Corte Constitucional del Ecuador. (15 de enero de 2020). Sentencia No. 1679-12-EP/20. [JP Daniela Salazar Marín].
- Corte Constitucional del Ecuador. (25 de febrero de 2015). Sentencia No.045-15-SEP-CC. [JP Alfonso Luz Yunes].
- Corte Constitucional del Ecuador. (29 de julio de 2020). Sentencia No. 3-19-CN/20. [JP Agustín Grijalva Jiménez].
- Corte Constitucional del Ecuador (04 de febrero de 2015) Sentencia 030-15-SEP-CC. (JP Alfredo Ruiz Guzmán).
- Corte Constitucional del Ecuador (24 de septiembre de 2014) Caso 0027-10-CN. (JP Ruth Seni Pinoargote)
- Corte IDH, Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador, Sentencia de 21 de noviembre de 2007.
- Corte IDH, Caso Amrhein y otros vs. Costa Rica, Sentencia de 25 de abril de 2018, párr. 268.
- Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización. Código Orgánico de la Función Judicial (2009). Artículos: 109, numeral 7 y 269, numeral 5. Recuperado de https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/normativa/codigo_organico_fj.pdf
- El Pleno del Consejo de la Judicatura, Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura. Resolución No. 038-2021 (2021). Recuperado de <https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2021/038-2021.pdf>

6.2 CITAS

- Abreu, J (2014). El Método de la Investigación. Daena: International Journal of Good Conscience. P196.
- Aguedo Ramírez.M. (2015). El debido Proceso. Revista OPINIÒN JURIDICA, p-100. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5238000>.

- Klatt, M., & Meister, M. (2017). La proporcionalidad como principio constitucional universal. (R. Sánchez Gil, Ed., & R. Sánchez Gil, Trad.) México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Simón Padrós Ramiro (2004), La tutela cautelar en la jurisdicción administrativa, primera edición, (Buenos Aires: Nexis Lexis, 2004)
- Vargas Morales, R. A. (2023). Seguridad jurídica como fin del derecho. *Revista De Derecho*, (27), e3075. <https://doi.org/10.22235/rd27.3075>
- Villaverde, I. (S/N) La resolución de conflictos entre derechos fundamentales. El principio de proporcionalidad, en: Carbonell, M. (editor), *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p.183.

6.3 LECTURAS

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011). Nuevos retos del constitucionalismo ecuatoriano: democracia, garantías y derechos. Asociación Escuela de Derecho. Recuperado de <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/28276.pdf>
- Montaña, J. Aproximación a los elementos básicos de la acción de protección. en *Apuntes de derecho procesal constitucional*, eds. Juan Montaña Pinto y Angélica Porras Velasco (Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición / Centro de Estudios de Difusión del Derecho Constitucional Ecuatoriano, 2012).
- Montaña, J. & Porras, A. (2011). *Apuntes de derecho procesal constitucional Parte especial 1 Garantías constitucionales en Ecuador*. Recuperado de http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/local/File/Apuntes_2.pdf.
- López Alcides J (2018). La acción de protección su eficacia y aplicación en el Ecuador. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6255077.pdf>.
- Quintana, I. (2022). *La Acción de Protección*, Cuarta Edición
- Storini, C. & Navas, M. (2013). La acción de protección en Ecuador Realidad jurídica y social. Recuperado de http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/La_ACCIÓN_de_PROTECCIÓN_Ecuador_2013/La_ACCIÓN_PROTECCIÓN_Ecuador_2013.pdf
- Zavala Egas, J. (2010). *Derecho constitucional, neoconstitucionalismo y argumentación jurídica*. Edilex.