

EL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA.- Quito, a 12 de diciembre de 2024, a las 14:41h. **VISTOS:**

EXPEDIENTE DISCIPLINARIO No.: MOTP-1006-SNCD-2024-MA (12001-2024-0147).

FECHA DE INICIO DEL EXPEDIENTE: 27 de agosto de 2024 (fs. 23 a 25).

FECHA DE INGRESO A LA SUBDIRECCIÓN NACIONAL DE CONTROL DISCIPLINARIO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA: 05 de diciembre de 2024 (fs. 2 del cuadernillo de instancia)

FECHA DE PRESCRIPCIÓN: 27 de agosto de 2025.

FECHA DE CADUCIDAD DE LA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN: 12 de diciembre de 2024.

1. SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.1 Accionante

Magíster Érika Lucía Alvarado Barragán, Directora Provincial de Los Ríos del Consejo de la Judicatura.

1.2 Servidora judicial sumariada

Abogada Jenny Patricia Freire Arias, por sus actuaciones como Jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos.

2. ANTECEDENTES

Mediante Memorando circular No. CJ-DG-2024-2744-MC de 21 de agosto de 2024, suscrito electrónicamente por el doctor Hernán Alfonso Calisto Moncayo, Director General del Consejo de la Judicatura (E) a esa fecha, se puso en conocimiento de la Directora Provincial de Los Ríos del Consejo de la Judicatura, la sentencia emitida el 11 de julio de 2024 y voto concurrente dentro de la Acción de Incumplimiento de Sentencias y Dictámenes No. 149-23-IS, referente a la causa No. 17250-2023-00022, en la que el Pleno de la Corte Constitucional resolvió en su parte pertinente: “**7. Declarar el error inexcusable de la jueza Jenny Freire Arias, de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, por las conductas descritas en la presente sentencia. Y, para el efecto, *oficiar*, al Consejo de la Judicatura para el registro**”.

En virtud de dicha información, mediante auto de 27 de agosto de 2024, la magíster Érika Lucía Alvarado Barragán, Directora Provincial de Los Ríos del Consejo de la Judicatura, inició el sumario disciplinario en contra de abogada Jenny Patricia Freire Arias, por sus actuaciones como Jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, por cuanto habría incurrido en error inexcusable, infracción disciplinaria contenida en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, conforme lo declarado en la sentencia No. 149-23-IS/24 de 11 de julio de 2024, en la que se señaló que la referida jueza de primer nivel, dentro de la causa No. 12283-2023-00488 (medidas cautelares) habría revocado una medida cautelar dictada por una judicatura distinta, además de que habría ordenado la desobediencia a las disposiciones emanadas de

otra autoridad judicial, e incluso habría impuesto multas al sujeto obligado a fin de hacer prevalecer su decisión.

Posteriormente, mediante informe motivado de 27 de noviembre de 2024, la magíster Érika Lucía Alvarado Barragán, Directora Provincial de Los Ríos del Consejo de la Judicatura, recomendó que, a la servidora judicial sumariada, se le imponga la sanción de destitución del cargo por haber incurrido en la falta disciplinaria tipificada en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial (error inexcusable).

Finalmente, mediante Memorando No. DP12-CPCD-2024-0639-M (DP12-INT-2024-03568) de 04 de diciembre de 2024, suscrito electrónicamente por el abogado Rubén Patricio Veloz Paredes, Secretario de Control Disciplinario de la Dirección Provincial de Los Ríos del Consejo de la Judicatura, se remitió el expediente disciplinario No. 12001-2024-0147 a la Subdirección Nacional de Control Disciplinario, siendo recibido el 05 de diciembre de 2024.

3. ANÁLISIS DE FORMA

3.1 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 178 y los numerales 3 y 5 del artículo 181 de la Constitución de la República del Ecuador; artículo 254 y los numerales 4 y 14 del artículo 264 del Código Orgánico de la Función Judicial, el Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, al que le corresponde velar por la transparencia y eficiencia de los órganos que la componen. Esta potestad constitucional y legal faculta al Consejo de la Judicatura para ejercer el control disciplinario respecto de las servidoras y los servidores de la Función Judicial, acorde con los principios y reglas establecidos en el Capítulo VII del Título II del Código Orgánico de la Función Judicial.

En consecuencia, el Pleno del Consejo de la Judicatura es competente para conocer y resolver el presente sumario disciplinario.

3.2 Validez del procedimiento administrativo

El numeral 1 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

En cumplimiento de dicha disposición, se advierte que la servidora judicial sumariada fue notificada en legal y debida forma con el auto de inicio del presente sumario, conforme se desprende de la razón de notificación de 04 de septiembre de 2024, conforme consta a foja 45 del presente expediente.

Asimismo, se le ha concedido a la sumariada el tiempo suficiente para que pueda preparar su defensa, ejercerla de manera efectiva, presentar las pruebas de descargo y contradecir las presentadas en su contra; en definitiva, se han respetado todas y cada una de las garantías vinculantes del debido proceso reconocidas en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, bajo el título de derechos de protección; por lo tanto, al no haberse incurrido en violación de ninguna solemnidad, se declara la validez del presente sumario administrativo.

3.3. Legitimación activa

El artículo 109.1 del Código Orgánico de la Función Judicial establece que el procedimiento disciplinario por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable implicará, en todos los casos, las siguientes etapas diferenciadas y secuenciales: *“1. Una primera etapa integrada por la declaración jurisdiccional previa y motivada de la existencia de dolo, manifiesta negligencia y/o error inexcusable, imputables a una jueza, juez, fiscal o defensora o defensor público en el ejercicio del cargo. 2. Una segunda etapa, consistente en un sumario administrativo con las garantías del debido proceso ante el Consejo de la Judicatura por la infracción disciplinaria”*.

El artículo 10 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial, establece las atribuciones de las o los Directores Provinciales, entre las cuales se encuentra *“c) Iniciar sumarios disciplinarios en virtud de la comunicación realizada o dispuesta por una jueza, juez o tribunal, conforme el procedimiento determinado en el artículo 109.2 del Código Orgánico de la Función Judicial”*.

El presente sumario disciplinario fue iniciado el 27 de agosto de 2024, por la magíster Érika Lucía Alvarado Barragán, Directora Provincial de Los Ríos del Consejo de la Judicatura, con base en el Memorando circular No. CJ-DG-2024-2744-MC de 21 de agosto de 2024 suscrito electrónicamente por el doctor Hernán Alfonso Calisto Moncayo, Director General (E) del Consejo de la Judicatura, en ese entonces, a través del cual se puso en conocimiento de la Dirección Provincial de Los Ríos del Consejo de la Judicatura, la sentencia No. 149-23-IS/24, de 11 de julio de 2024, emitida por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en la que se resolvió emitir la declaratoria judicial de error inexcusable en contra de la abogada Jenny Patricia Freire Arias, por sus actuaciones como Jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos.

En consecuencia, al existir una comunicación judicial conforme lo establecido en el artículo 131 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial, la magíster Érika Lucía Alvarado Barragán, Directora Provincial de Los Ríos del Consejo de la Judicatura, contó con legitimación activa suficiente para ejercer la presente acción disciplinaria, conforme así se lo declara y de conformidad con la normativa citada.

4. TIPIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN MOTIVO DEL SUMARIO

Mediante auto de inicio de 27 de agosto de 2024, la magíster Érika Lucía Alvarado Barragán, en su calidad de Directora Provincial de Los Ríos del Consejo de la Judicatura, consideró que la actuación de la servidora judicial sumariada presuntamente se adecuaría a la infracción contenida en el artículo 109, numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, norma legal que determina: *“7. Intervenir en las causas como jueza, juez, fiscal o defensor público con (...) error inexcusable (...) declarados en el ámbito jurisdiccional, de conformidad con las disposiciones establecidas en los artículos siguientes, en concordancia con el artículo 125 de este Código”*.

5. OPORTUNIDAD EN EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN

El numeral 3 del artículo 106 del Código Orgánico de la Función Judicial establece que, en relación a las infracciones disciplinarias susceptibles de sanción de destitución, la acción disciplinaria prescribe en el plazo de un (1) año, salvo respecto de aquellas infracciones que estuvieren vinculadas con un delito que prescribirán en cinco (5) años. Asimismo, en los incisos segundo y tercero *Ibidem*, se instituye que los plazos de prescripción de la acción disciplinaria se contarán en el caso de acciones de oficio, desde la fecha que tuvo conocimiento la autoridad sancionadora; que la iniciación del proceso

disciplinario interrumpe la prescripción hasta por un (1) año y que, vencido este plazo la acción disciplinaria prescribe definitivamente.

En el presente caso, mediante Memorando circular No. CJ-DG-2024-2744-MC de 21 de agosto de 2024 suscrito electrónicamente por el doctor Hernán Alfonso Calisto Moncayo, Director General (E) del Consejo de la Judicatura, en ese entonces, se puso en conocimiento de la Dirección Provincial de Los Ríos del Consejo de la Judicatura, la sentencia No. 149-23-IS/24, de 11 de julio de 2024, emitida por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en la que se resolvió emitir la declaratoria judicial de error inexcusable en contra de la abogada Jenny Patricia Freire Arias, por sus actuaciones como Jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, respecto a su actuación dentro de la causa No. 12283-2023-00488.

En este sentido, con base en la declaratoria jurisdiccional previa recibida el 21 de agosto de 2024, la magíster Érika Lucía Alvarado Barragán, Directora Provincial de Los Ríos del Consejo de la Judicatura, dictó el auto de inicio del sumario, el 27 de agosto de 2024, es decir, dentro del plazo establecido en el numeral 3 del artículo 106 del Código Orgánico de la Función Judicial en concordancia con lo determinado en el penúltimo inciso del artículo 109 del mismo cuerpo legal *“A efectos del cómputo de plazos de prescripción de las acciones disciplinarias exclusivamente para la aplicación del numeral 7 de este artículo, en el caso de quejas o denuncias presentadas por el presunto cometimiento de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable ante el Consejo de la Judicatura, se entenderá que se cometió la infracción desde la fecha de notificación de la declaratoria jurisdiccional previa que la califica.”*.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en el último inciso del artículo 106 del Código Orgánico de la Función Judicial, que ordena: *“La iniciación del proceso disciplinario interrumpe la prescripción hasta por un año. Vencido este plazo, la acción disciplinaria prescribe definitivamente”*, desde el 27 de agosto de 2024 (fecha de inicio del sumario disciplinario), hasta la presente fecha, no ha transcurrido el plazo de un año, por lo que se declara que la acción disciplinaria se ejerció de manera oportuna.

6. ANÁLISIS DE FONDO

6.1. Argumentos de la magíster Érika Lucía Alvarado Barragán, Directora Provincial de Los Ríos del Consejo de la Judicatura. (fs. 160 a 172)

Que, el sumario disciplinario fue iniciado en contra de la abogada Jenny Patricia Freire Arias, Jueza de la Unidad Judicial Penal de Los Ríos, en Quevedo, en razón de lo resuelto por la Corte Constitucional mediante sentencia N° 149-23-IS/24, quienes determinaron que sus actuaciones dentro del juicio N° 12283-2023-00488, la sumariada habría revocado una medida cautelar dictada por una judicatura distinta; y, habría ordenado la desobediencia a las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial, e impuso multas al sujeto obligado, a fin de hacer prevalecer su decisión, en virtud de lo cual presuntamente habría incurrido en la infracción disciplinaria tipificada en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Que, *“En virtud de lo alegado por la servidora sumariada, respecto a la a que no se configuran los elementos del constitutivos del tipo disciplinario previsto en el Art. 109.3 del Código Orgánico de la Función Judicial, toda vez que se trata de una divergencia de interpretación de normas y constitucionales y por cuanto no existe daño, que no existe la antinomia para la emisión de la declaratoria jurisdiccional previa, resulta preciso reflexionar sobre lo establecido en el artículo 168 de la Constitución, el cual dispone que uno de los principios que guían a la administración de justicia*

es que “los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa”, la independencia judicial interna es aquella bajo la cual órganos jurisdiccionales tienen entre sí y en relación con otros órganos de la Función Judicial para garantizar que estén libres de inferencias y presiones indebidas, que concordante con lo estatuido en el Código orgánico de la Función Judicial Art. 8 “...Principio de independencia.- Las juezas y jueces solo están sometidos en el ejercicio de la potestad jurisdiccional a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley. Al ejercerla, son independientes incluso frente a los demás órganos de la Función Judicial. Ninguna Función, órgano o autoridad del Estado podrá interferir en el ejercicio de los deberes y atribuciones de la Función Judicial. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y/o penal, de acuerdo con la ley...”. (Sic).

Que, “La declaratoria jurisdiccional es una actuación que corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional, tal como lo indica el numeral 93 de la Sentencia No. 3-19-CN/20. Este numeral señala que “La Constitución no habilita al CJ a ejercer competencias jurisdiccionales. Por ello, es claro que este organismo de administración de la Función Judicial no puede declarar por sí mismo la existencia de dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable a los que se refiere el artículo 109 numeral 7 del COFJ en ningún caso. Esta declaración solo pueden realizarla quienes tienen jurisdicción y conocen la causa vía algún recurso, es decir los jueces y tribunales. En consecuencia, cualquier intervención de este tipo en las causas judiciales por parte del CJ constituye una violación del principio constitucional de independencia judicial”.

Que, “El Pleno de la Corte Constitucional, ha declarado respecto a las actuaciones de la Abg. Jenny Patricia Freire Arias, en la causa N° 12283-2023-00488, la existencia del error judicial en la aplicación de normas, que los errores judiciales en los que incurrió la jueza de la Unidad Judicial son de una gravedad tal que no es posible ofrecer una argumentación jurídica válida para justificarlos y no surgieron como producto de una diferencia legítima en la interpretación o forma de aplicación de normas jurídicas. Y, por último, declara la existencia del resultado dañoso que fue grave y significativo para el sujeto obligado por las decisiones antinómicas. Pues, ARCSA se encontraba en una situación sin solución posible, en tanto que el acatamiento de una orden judicial implicaba el incumplimiento de otra. Analizándose que ambos errores judiciales son graves y dañinos, por lo que se cumplen los tres elementos previstos en el artículo 109, numeral 3, del COFJ para la configuración del error inexcusable.

Los hechos expuestos, constituirían una presunta inobservancia de parte de la Abg. Jenny Patricia Freire Arias, a sus deberes”. (Sic).

Que, “Con los antecedentes expuestos, al ser el Consejo de la Judicatura el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, conforme lo establecido en el Art. 178 de la Constitución de la República, le corresponde a este órgano administrativo respecto a la infracción contenida en el Art. 109 numeral 7, analizar que se hayan cumplido con las etapas del procedimiento estatuido en el Art. 109.1 del Código Orgánico de la Función Judicial. En este punto, al haberse emitido el 11 de julio del 2024, la declaratoria jurisdiccional previa de infracción gravísima de manifiesta negligencia contenida en el Art. 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial. Y, al haberse instaurado el presente sumario disciplinario dentro de los términos establecidos, procedimiento en el que se ha asegurado el Debido Proceso, con todas las garantías que este implica; se verifica que se ha cumplido con los parámetros establecidos en la norma antes citada”.

Que, en mérito de lo expuesto, recomendó que se sancione a la sumariada con destitución de su cargo al haber incurrido en la infracción gravísima contenida en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, es decir, haber actuado con error inexcusable.

6.2 Argumentos de la servidora judicial sumariada, abogada Jenny Patricia Freire Arias, por sus actuaciones como Jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos (fs. 129 a 130 y 135 a 136)

6.2.1 Audiencia celebrada el 09 de octubre de 2024 en la Dirección Provincial de Los Ríos del Consejo de la Judicatura. (fs. 135 a 136)

Que, pese a la existencia del requisito previo para el ejercicio de la potestad disciplinaria, corresponde el análisis de dos elementos, la existencia de la presunta falta y la responsabilidad de la servidora; sin embargo, en el presente caso, *“de los resultados de la investigación y de la prueba existente en el expediente no se configuran los elementos constitutivos previstos en el artículo 109.3 del Código Orgánico de la Función Judicial que fueron incluidos por la jurisprudencia de Corte Constitucional, toda vez que se trata de una divergencia de interpretación de normas constitucionales y segundo creemos que no existe dañosidad”*.

Que, no existe una *“antinomia jurisdiccional”*, tal como lo señaló la Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez quien en su voto concurrente, expresó que *“en la sentencia de mayoría se omite considerar la naturaleza de las medidas cautelares y los efectos de las decisiones adoptadas en este tipo garantías. “A consideración de la magistrada se entiende que es importante mencionar que las medidas cautelares autónomas no tienen un fin reparatorio y no constituyen procesos de conocimiento, pues su finalidad es evitar o suspender la vulneración de derechos”, de esta manera, las decisiones adoptadas en procesos constitucionales de medidas cautelares, al no ser definitivas, no reúnen las condiciones jurídicas para generar una antinomia jurisdiccional, pues estas surgen ante la existencia de dos sentencias constitucionales contradictorias y a falta de precedente constitucional en la materia que impidan la ejecución de las mismas.*

Que, en el caso analizado, únicamente existen *“dos sentencias que en el fondo se tornan inejecutables al momento de decidirse, tanto del proceso constitucional de acción de protección versus la acción de medidas cautelares. En términos prácticos lo decidido por el tribunal de garantías penales respecto de las medidas cautelares se cumplió sin ningún tipo de dificultad y lo decidido por la hoy sumariada no impidió de forma alguna la ejecución de lo decidido. Tanto es así que se tiene que considerar que en el voto de mayoría se sostiene que a partir de lo dispuesto en la acción de protección no se impidió lo decidido por el tribunal en cuanto a las medidas cautelares, tampoco se incluyó una orden para que se desobedezca la decisión emanada por el tribunal”*.

Que, en virtud de lo expuesto, *“no se encuentran cumplidos los presupuestos específicos del tipo disciplinario de error inexcusable artículo 109.3 del código orgánico de la función judicial, puesto que se trata de una divergencia legítima de interpretación de normas constitucionales que no ha provocado dañosidad alguna a ninguna parte procesal, a terceros ni a la administración de justicia. Tiene que dejarse en claro que la tipicidad del artículo 109.3 del código orgánico de la función judicial tiene elementos concurrentes, deben reunirse todos los presupuestos previstos en la norma para que se configure el tipo disciplinario y el posterior reproche a la servidora judicial, que en el caso en concreto no ha incurrido en infracción, ni antijuridicidad ni en culpabilidad alguna respecto de la conducta que se le está atribuyendo”*.

6.2.2 Versión rendida por la sumariada el 27 de septiembre de 2024. (fs. 129 a 130)

Que, su actuación “*siempre fue el de precautar, garantizar y proteger el derecho constitucional a la salud de los pacientes que requieren la medicación con lo que claramente existe justificación razonable. (...) existe divergencia razonable de criterios, tanto más que el voto concurrente de Corte Constitucional establece que no existe estricto sensu una antinomia jurisdiccional sino una decisión inejecutable. (...) no se configura dañosidad para las partes, terceros o para la administración de justicia, toda vez que no impuse así como lo mencionaba en la resolución de corte y que consta dentro del proceso, no impuse en ningún momento multa al funcionario de ARCSA, como consta en providencia de 15 de mayo del 2024, únicamente se advirtió más no se impuso multa ni sanción, ni se actuó de una manera coercitiva, tampoco se ha justificado un daño concerniente a lo económico moral o físico que se haya generado a consecuencia de mi decisión dentro de la acción de protección mencionada 12283-2023-00488, eso es todo lo que puedo decir en honor a la verdad y en mi defensa*”.

Que, en mérito de lo expuesto, solicitó que se emita un informe en el que se concluya que no existe mérito para la imposición de una sanción por las infracción gravísima imputada en su contra.

7. HECHOS PROBADOS

7.1. De fojas 1 a 13 consta la sentencia No. 149-23-IS/24 de 11 de julio de 2024, emitido dentro de la causa No. 149-23-IS por el Pleno de la Corte Constitucional, en el que se señaló: “**1. Antecedentes procesales 1.** Con fecha 14 de marzo de 2023, en el proceso 17250-2023-00022 de medidas cautelares autónomas (‘proceso de medidas cautelares’), iniciado por la Fundación de Pacientes con Inmunodeficiencias Primarias del Ecuador – PIDE (‘PIDE’), el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (‘Tribunal de Garantías Penales’), dispuso: (...) la suspensión al registro sanitario del medicamento BIOVEN y como consecuencia la suspensión del proceso de adjudicación SICM-552-2022 hasta verificar el cumplimiento de los requisitos legales mínimos establecidos en el Art. 4.2 del Acuerdo Ministerial No. 385, publicado el 12 de julio del 2019 y, el Art. 17 del mismo Acuerdo Ministerial. (...) Por ser la medida cautelar temporal, la presente resolución tendrá vigencia hasta, que la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria ARCSA justifique los requisitos documentadamente ante el Tribunal y demuestre al [sic] cabal cumplimiento de los citados requisitos legales correspondientes, en específico los establecidos en el Art. 4.2 referente a los estudios no clínicos de las Agencias Reguladoras de Alta Vigilancia Sanitaria; esto sin perjuicio de la reserva alegada en la audiencia por la entidad Gubernamental accionada ARCSA Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria; que no puede superponerse a la cautela del derecho constitucional a la salud (...). **2.** Con fecha 07 de abril de 2023, en el proceso signado con el número 12283-2023-00488 (‘proceso 1’), la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos (‘Unidad Judicial 1’), resolvió rechazar una acción de protección propuesta por la Defensoría del Pueblo, mediante la cual buscaba obtener definitivamente la suspensión del registro sanitario de la medicina BIOVEN 10%. La Unidad Judicial dispuso que se reactive de forma inmediata el registro sanitario y revocó las medidas cautelares referidas en el párrafo anterior: (...) **SE REVOCA EN SU INTEGRIDAD LA MEDIDA CAUTELAR DICTADA EN EL PROCESO CONSTITUCIONAL 17250-2023-00022, EL 03 DE MARZO DEL 2023 Y NOTIFICADA POR ESCRITO EL 14 DE MARZO DEL 2023.** En consecuencia, se ordena a las entidades públicas accionadas de manera inmediata y en el ámbito de sus competencias respectivas, la aplicación inmediata del PROCESO DE ADJUDICACION DE SICM-552-2022, entiéndase: 1) La reactivación del Registro Sanitario del medicamento INMUNOGLOBULINA HUMANA en líquido parenteral de concentración 100MG/ML; y 2) la reactivación del CONVENIO MARCO suscrito del procedimiento de subasta inversa Corporativa de Medicamentos signado con No. SICM-552-2022. (Mayúsculas en el original). **3.** Posteriormente, con

fecha 24 de mayo de 2023, el Tribunal de Garantías Penales, a través de auto, insistió en que las medidas cautelares dictadas seguían vigentes. Pues, a su criterio, la única autoridad competente para revocar estas medidas es aquella que asumió la competencia y las concedió, mas no la Unidad Judicial de Quevedo. En ese contexto alega que: (...) la única autoridad competente para revocar estas medidas es aquella que asumió la competencia y concedió las referidas medidas, en el presente caso es sorprendente que una autoridad que no avocó, tampoco concedió la medida cautelar revoque las dictadas por un juez de otra jurisdicción de manera ilegal, improcedente e inconstitucional, por lo que dichas medidas cautelares autónomas siguen vigentes hasta cuando se ponga en conocimiento de este Tribunal, el cumplimiento total de las referidas medidas, momento en cual el Tribunal previa revisión y análisis correspondiente, de acuerdo con la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, está en la capacidad de revocar las mencionadas medidas. (...) 6. El 03 de octubre de 2023, la Fundación de Pacientes con Inmunodeficiencias Primarias del Ecuador – PIDE, requirió al Tribunal de Garantías Penales que remita a la Corte Constitucional el expediente del proceso de medidas cautelares (17250-2023-00022) de manera urgente para que dirima la presunta antinomia jurisdiccional generada entre dicha resolución y las sentencias del proceso 1 y proceso 2. 7. Con fecha 26 de octubre de 2023, Daniel Tufiño Garzón, Zaskya Paola Logroño Hoyos y Marcelo Hernán Narváez Narváez, en calidad de jueces del Tribunal de Garantías Penales, presentaron ante este Organismo la acción de incumplimiento signada con el número 149-23-IS. De acuerdo con el Tribunal de Garantías Penales, la acción fue presentada ‘por existir dos resoluciones jurisdiccionales contradictorias a la dictada por el Tribunal, que dificulta se ejecuten las medidas cautelares [concedidas] dentro de la presente causa [17250-2023-00022]’. (...) 3. **Argumentos de los sujetos procesales** 3.1 **Pretensión y argumentos del Tribunal de Garantías Penales** 16. Como se indicó en el párrafo 7 supra, el 26 de octubre de 2023, los jueces del Tribunal de Garantías Penales presentaron acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional por la presunta existencia de ‘dos resoluciones jurisdiccionales contradictorias a la dictada por el Tribunal, que dificulta se ejecuten las medidas cautelares [concedidas] dentro de la presente causa [17250-2023-00022]’. 17. En su demanda, el Tribunal de Garantías Penales señala que, una vez emitidas las medidas cautelares autónomas, el juez constitucional está en la obligación de verificar su cumplimiento y ejecución. Señala que la revocatoria de las medidas cautelares procederá en caso de cumplimiento, cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, hayan cesado los requisitos establecidos en la LOGJCC o se llegue a demostrar que no tenían fundamento. Por ello, indica que en este caso convocó a audiencia a las partes procesales, para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas. Dicha audiencia tuvo lugar el día 07 de septiembre del 2023. 18. El Tribunal de Garantías Penales expone que, de la audiencia, llegó a la convicción de que no se dio cumplimiento a las medidas cautelares dictadas. Pues, a su criterio, ARCSA no ha justificado el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en los artículos 4.2 y 17 del Acuerdo Ministerial 385,8 emitido por el Ministerio de Salud Pública, referentes a los estudios no clínicos de las Agencias Reguladoras de Alta Vigilancia Sanitaria. Señala que dicho incumplimiento se debe a la resolución de dos acciones de protección dentro de los procesos 12283-2023-00488 (proceso 1) y 12283-2023-00916 (proceso 2). Las sentencias de aquellos procesos, a decir del Tribunal de Garantías Penales, serían contradictorias y obstaculizarían el cumplimiento de las medidas cautelares dispuestas. (...) 5. **Resolución de los problemas jurídicos** 5.1. **¿Existe una antinomia jurisdiccional entre la decisión del proceso de medidas cautelares y la sentencia del proceso 1?** 24. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos de los que dispone la Corte Constitucional para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales, así como la materialización de las medidas dispuestas. Adicionalmente, la acción de incumplimiento procede ‘[a]nte la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de precedente constitucional en la materia que impidan la ejecución de las mismas’. 25. La Corte Constitucional ha definido a la antinomia jurisdiccional del siguiente modo: (...) una antinomia jurisprudencial se produce (i) cuando existe identidad de hechos y sujetos en causas distintas, que tienen resultados

distintos; o (ii) cuando, sin tener identidad de sujetos procesales, convergen en el punto de ejecución con decisiones que tienen como resultado que lo que manda una sentencia, la otra prohíbe. De tal manera que vuelve a la decisión de los jueces en ineficaces a causa de su inejecutabilidad.¹² 26. Respecto de la decisión del proceso de medidas cautelares y la sentencia del proceso 1, no se cumple el primer supuesto. Esta Corte no constata la existencia de identidad subjetiva, pese a que ambos casos giran en torno al mismo hecho (la presunta concesión irregular de un registro sanitario, al medicamento BIOVEN al 10%, de la empresa LETERAGO). Pues, en el proceso de medidas cautelares, quien presentó la acción fue la fundación PIDE, mientras que en el proceso 1 la acción de protección fue planteada por la Defensoría del Pueblo. 27. No obstante, se evidencia que, tanto la decisión del proceso de medidas cautelares como la sentencia del proceso 1 convergen en el punto de ejecución, ya que han dispuesto conductas incompatibles entre sí: 27.1. Por un lado, el mandato de las medidas cautelares concedidas por el Tribunal de Garantías Penales puede reconstruirse así: si ARCSA no justifica documentadamente el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en los artículos 4.2 y 17 del Acuerdo Ministerial 385, ante el Tribunal de Garantías Penales, entonces las entidades públicas competentes tienen la obligación de mantener la suspensión del registro sanitario del medicamento BIOVEN 10% y del Convenio Marco SICM-552-2022, suscrito en el procedimiento de subasta inversa corporativa de medicamentos. 27.2. Por el otro, el mandato de la sentencia dictada dentro del proceso 1, que desestimó la acción de protección, pero a la vez, revocó las medidas cautelares referidas, puede reconstruirse así: se revocan las medidas cautelares dictadas en el proceso constitucional 17250-2023-00022, por lo que las entidades públicas competentes deben reactivar el registro sanitario del medicamento BIOVEN 10% y reactivar el Convenio Marco SICM-552-2022, suscrito en el procedimiento de subasta inversa corporativa de medicamentos. 28. Por lo expuesto, esta Corte constata que, en el presente caso, se observa una antinomia entre las medidas cautelares otorgadas por el Tribunal de Garantías Penales y la sentencia emitida en el proceso 1. De una parte, las medidas cautelares dictaminan que, si ARCSA no justifica documentadamente el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 4.2 y 17 del Acuerdo Ministerial 385, las entidades públicas competentes deben mantener la suspensión del registro sanitario del medicamento BIOVEN 10% y del Convenio Marco SICM-552-2022. De la otra, la sentencia emitida en el proceso 1 presenta un mandato incompatible con las medidas cautelares al ordenar la reactivación del registro sanitario del medicamento BIOVEN 10% y del Convenio Marco SICM-552-2022. 29. Este caso ejemplifica perfectamente una antinomia según la definición dada en el párrafo 24 supra, ya que presenta dos mandatos judiciales que imponen consecuencias jurídicas incompatibles para el mismo supuesto de hecho. Las medidas cautelares ordenan la suspensión del Convenio Marco SICM-552-2022 y del registro sanitario del medicamento BIOVEN 10%, mientras que la sentencia del proceso 1 exige la reactivación del convenio y del registro sanitario. Esta incompatibilidad entre las obligaciones impuestas hace que sea imposible cumplir con ambas decisiones judiciales simultáneamente, lo que constituye una situación de antinomia jurisdiccional. 30. Verificada la existencia de la antinomia entre la decisión del proceso de medidas cautelares y la sentencia del proceso 1, se procederá a dirimir el conflicto atendiendo al siguiente problema jurídico: 5.2. **¿Cuál de las decisiones en conflicto debe prevalecer ante la antinomia generada entre el proceso de medidas cautelares y el proceso 1?** 31. La presente antinomia jurisdiccional surge entre una decisión de conceder medidas cautelares autónomas, por parte del Tribunal de Garantías Penales, y una sentencia de acción de protección, dictada por la Unidad Judicial 1. La antinomia fue generada porque, entre las medidas ordenadas, la sentencia 1 expresamente se dejó sin efecto las medidas cautelares autónomas concedidas por el Tribunal de Garantías Penales. Por lo tanto, para responder al problema jurídico planteado, es necesario determinar si la Unidad Judicial 1 tenía competencia para revocar medidas cautelares otorgadas por otra judicatura. 32. Si bien el otorgamiento de medidas cautelares constitucionales autónomas no constituye prejuzgamiento sobre la presunta violación de derechos, ni tampoco tienen valor probatorio, aquello no implica que una judicatura distinta pueda dejarlas sin efecto al momento de emitir un pronunciamiento de fondo en una garantía jurisdiccional. Al efecto, la revocatoria de las

medidas cautelares constitucionales es regulada por el artículo 35 de la LOGJCC: Art. 35.- Revocatoria.- La revocatoria de las medidas cautelares procederá sólo cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, hayan cesado los requisitos previstos en esta ley o se demuestre que no tenían fundamento. En este último caso, la persona o institución contra la que se dictó la medida podrá defenderse y presentar los hechos o argumentos que sustenten la revocatoria de la medida cautelar. Para que proceda la revocatoria, la institución o persona a quien se haya delegado o las partes, deberán informar a la jueza o juez sobre la ejecución de las medidas. Cuando la jueza o juez considere que no procede la revocatoria, deberá determinar las razones mediante auto, que podrá ser apelado en el término de tres días. **33.** La revocatoria de medidas cautelares, según el artículo citado, debe ser tramitada exclusivamente ante la jueza o juez que dictó las medidas originales. Esta disposición garantiza la coherencia de las decisiones, ya que la judicatura que concede las medidas posee el conocimiento integral del caso, del contexto en el que se adoptaron las medidas y de las condiciones que deben verificarse para su revocatoria. Además, el artículo citado permite impugnar la decisión de no revocatoria ante un tribunal superior. Así, como ha recalcado la Corte Constitucional en ocasiones anteriores, 'la ley determinó la posibilidad de emplear el recurso de apelación, con la finalidad de que un tribunal superior conozca de las acciones llevadas a cabo por el accionado y determine si la medida fue acatada o no'. **34.** En consecuencia, la única autoridad competente para revocar las medidas cautelares constitucionales es aquella que las dictó o, en caso de apelación de la negativa a la revocatoria, un tribunal superior. Por tanto, la Unidad Judicial 1 es incompetente para dejar sin efecto las medidas cautelares otorgadas por el Tribunal de Garantías Penales. Pues, de acuerdo con el principio de legalidad, consagrado el artículo 226 de la Constitución, 'las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley'. **35.** De este modo, en aplicación del criterio de competencia, las medidas cautelares concedidas por el Tribunal de Garantías Penales deben prevalecer sobre la revocatoria ordenada en la sentencia del proceso 1, dictada por la Unidad Judicial 1. Como se constató, la revocatoria efectuada en el proceso 1 fue ordenada por una autoridad incompetente. Por ello, la medida proveniente de la autoridad sin competencia es inválida. Aquello deriva en que las medidas cautelares deberán mantener su vigencia hasta que sean revocadas de acuerdo con las causales y procedimiento fijado por el artículo 35 de la LOGJCC. **6. Declaratoria jurisdiccional previa** **36.** De la revisión integral del expediente, la Corte Constitucional identificó que las actuaciones de la jueza Jenny Freire Arias de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, en el marco del proceso 12283-2023-00488 (proceso 1), podrían ser constitutivas de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. Por esa razón, este Organismo analizará dichas conductas a la luz del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial ('COFJ') y del artículo 14 del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional ('Reglamento'). **6.1. Antecedentes procesales.**

37. Con fecha 10 de mayo de 2024, mediante escrito, ARCSA puso en conocimiento de la Corte Constitucional que, en auto de fecha 09 de mayo del 2024, la jueza Jenny Freire Arias de la Unidad Judicial 1 dispuso 'que se abstenga de cumplir con cualquier disposición emanada dentro de la medida cautelar 17250-2023-0022, mientras no se resuelva de manera definitiva el análisis de antinomia remitida por dicho Tribunal de la Corte constitucional del Ecuador'. **38.** Mediante escrito ingresado con fecha 22 de mayo de 2024, ARCSA solicitó que esta Corte se pronuncie respecto de un nuevo auto, de fecha 13 de mayo del 2024, emitido por la jueza Jenny Freire Arias de la Unidad Judicial 1. En dicha providencia se dispuso nuevamente la reactivación del registro sanitario del medicamento BIOVEN 10% y del Convenio Marco SICM-552-2022, concediendo a ARCSA un término de 72 horas para hacerlo bajo prevenciones de aplicar una multa diaria, con la mitad de un

salario básico unificado del trabajador en general, al Director Ejecutivo de ARCSA, por cada día de retraso en la ejecución efectiva de esta orden. Además, señaló que la multa aumentaría a un salario básico unificado diario después de una semana de incumplimiento continuo. **39.** En tal virtud, ARCSA manifiesta que, con fecha 15 de mayo del 2024, procedió a la emisión de la resolución ARCSA-ARCSA-CGTC-2024-0036-R, a fin de cumplir con lo mandado y evitar cualquier tipo de sanción o medida en contra de la institución o su Director Ejecutivo. **40.** Mediante auto de 05 de junio de 2024, conforme el artículo 12 del Reglamento, la jueza sustanciadora requirió que la jueza de la Unidad Judicial 1 remita, en el término de cinco días, un informe motivado sobre la posible existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, por su actuación en el proceso 12283-2023-00488. La jueza de la Unidad Judicial 1 fue notificada con este requerimiento en su correo institucional, conforme se desprende de la razón de notificación del auto de 05 de junio de 2024. **6.2. Competencia para la declaratoria jurisdiccional previa** **41.** De conformidad con el segundo inciso del artículo 109, numeral 2, del COFJ15 y el primer inciso del artículo 7 del Reglamento,16 el Pleno de la Corte Constitucional es competente para realizar la declaratoria jurisdiccional previa en los casos en que los actos u omisiones de las juezas y jueces que conocieron una garantía jurisdiccional en última instancia sean objeto de control por medio de las acciones extraordinarias de protección y de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, así como en los procesos de selección y revisión. **42.** Por lo anterior, en el marco de la presente acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para declarar el dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable respecto de la actuación de la jueza de la Unidad Judicial 1, como autoridad que conoció y resolvió la acción de protección 12283-2023-00488 de manera definitiva, al ser una decisión de última instancia y que está ejecutoriada porque no existió apelación. **6.3. Fundamentos del informe de descargo** **43.** Pese a que, con fecha 05 de junio de 2024, la Corte Constitucional requirió a la jueza de la Unidad Judicial 1 que presente su informe de descargo en el término de 5 días, este nunca fue remitido. **6.4. Análisis sobre la existencia de error inexcusable (...)** **46.** En el presente caso, se identifica dos conductas a ser analizadas para determinar si constituyen error inexcusable: (i) haber revocado una medida cautelar dictada por una judicatura distinta; y, (ii) haber ordenado la desobediencia a las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial, e imponer multas al sujeto obligado, a fin de hacer prevalecer su decisión. En consecuencia, la Corte Constitucional se plantea el siguiente problema jurídico: **46.1.** ¿Corresponde declarar la existencia de error inexcusable por las actuaciones de la jueza de la Unidad Judicial 1? **47.** De conformidad con el artículo 109 del COFJ, el error inexcusable es una especie de error judicial. De forma general, el error judicial se produce cuando existe por parte de un juez, tribunal, fiscal o defensor ‘una alteración de los hechos o una equivocación inaceptable e incontestable en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas específicas, en la sustanciación y resolución de un determinado proceso judicial’. Ahora bien, para que un error judicial sea inexcusable, el artículo 109 del COFJ exige que este sea grave y dañino. La gravedad se da porque es un error obvio, irracional e indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Por su parte, el carácter dañino del error implica que este debe causar un perjuicio significativo a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros. **48.** A partir de esta definición, el artículo 109, numeral 3, del COFJ prescribe que, para declarar la existencia de error inexcusable, el órgano jurisdiccional competente debe verificar los siguientes requisitos mínimos: **48.1.** Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable sea de aquellos errores judiciales sobre los cuales no se puede ofrecer motivo o argumentación válida para disculparlo. **48.2.** Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable no se trate de una controversia derivada de diferencias legítimas, e incluso polémicas, en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas. **48.3.** Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable cause un daño efectivo y de gravedad al justiciable, a terceros o a la administración de justicia. **49.** Con base en esta disposición legal y en el artículo 109 del COFJ, para que exista error inexcusable, la Corte Constitucional debe verificar

tres elementos: (1) un error judicial, es decir, una equivocación inaceptable e incontestable ya sea (1.1) en la aplicación de normas o (1.2) en la apreciación de los hechos por parte del órgano jurisdiccional; (2) la gravedad del error judicial, en la medida en que (2.1) no es posible ofrecer motivo o argumentación válida para sostenerlo y (2.2) por esa razón, no se trata de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas; y, (3) el daño grave o significativo causado por el error judicial, ya sea (3.1) a la administración de justicia, (3.2) a los justiciables o (3.3) a terceros. **50.** Por lo tanto, para responder el problema jurídico general planteado en el párrafo 46.1 ut supra sobre si las conductas de la jueza de la Unidad Judicial 1 configuró un error inexcusable, es necesario responder afirmativamente a las tres cuestiones fijadas en el párrafo precedente, lo cual se desarrolla a continuación. 6.4.1. Cuestión 1: ¿Existió error judicial? **51.** Respecto de la conducta (i), consistente en haber revocado una medida cautelar dictada por una judicatura distinta, se tiene lo siguiente: **52.** De acuerdo con las normas que regulan las medidas cautelares constitucionales, estas tienen por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos. 20 Como se indicó en los párrafos 32 y 33 supra, en aplicación del artículo 35 de la LOGJCC, la revocatoria de las medidas cautelares constitucionales debe ser solicitada ante y ordenada por el juez que originalmente las concedió. Únicamente si se rechazase un pedido de revocatoria de las medidas cautelares podría otro tribunal, jerárquicamente superior, resolver el recurso de apelación y revocar las medidas en cuestión. **53.** En ese sentido, jamás le está permitido a una autoridad judicial revocar las medidas cautelares dictadas por otra, salvo en el caso de que lo hiciese la autoridad jerárquicamente superior y para resolver un recurso de apelación interpuesto contra el auto por el cual el inferior resuelve la no revocatoria de las medidas. Caso contrario, se estaría admitiendo otorgar validez a una resolución producida por una autoridad carente de la competencia necesaria para el efecto. Esto implicaría vulnerar el principio de juridicidad, según el cual todo lo no autorizado expresamente por la ley está implícitamente prohibido. **54.** Toda vez que la jueza de la Unidad Judicial 1 revocó medidas cautelares dictadas por otra autoridad judicial, la Corte verifica la existencia de un error judicial en la aplicación de normas, con lo cual se cumple el elemento (1) en el supuesto (1.1) identificado en el párrafo 48 ut supra. **55.** En cuanto a la conducta (ii), consistente en haber ordenado la desobediencia a las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial, e imponer multas al sujeto obligado, a fin de hacer prevalecer su decisión, se tiene lo siguiente: **56.** En concordancia con el artículo 75 de la Constitución, que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva, el COFJ consagra principios de la actividad judicial e impone a los jueces una serie de prohibiciones y les otorga diversas facultades para regular sus funciones. Entre dichas facultades, no existe disposición alguna que otorgue a una autoridad judicial la posibilidad de ordenar el incumplimiento de las resoluciones dictadas por otros jueces. Tampoco se ha concedido a los juzgadores la posibilidad de utilizar sus poderes coercitivos para forzar la desobediencia a lo mandado por otra autoridad judicial. Al contrario, el artículo 123 del COFJ establece el principio de independencia judicial; el artículo 129, numeral 6, del COFJ prescribe el deber de las judicaturas de prestarse mutuo auxilio cuando fuese necesario; y, en similar sentido, el artículo 130, numeral 3, del COFJ manda que los servidores judiciales deben propender a la unificación del criterio judicial sobre un mismo punto de derecho. **57.** Por estas consideraciones, es claro que la jueza de la Unidad Judicial 1 no tenía la facultad de ordenar el incumplimiento de las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial (en este caso, del Tribunal de Garantías Penales). Adicionalmente, el hecho de que la jueza se hallaba en conocimiento de la antinomia generada entre su sentencia y las medidas cautelares del Tribunal de Garantías Penales permite a esta Corte evidenciar que la imposición de multas buscaba reforzar la orden de desobedecer al Tribunal de Garantías Penales, con la finalidad de lograr que su decisión se cumpla por encima de la medida cautelar 17250-2023-0022. En definitiva, esta conducta implica una extralimitación de competencias por parte de la juzgadora de la Unidad Judicial 1, puesto que, en los casos de antinomias jurisdiccionales, el poder de dar primacía a una decisión por encima de otra le corresponde únicamente al órgano jurisdiccional competente para dirimir dicha

clase de conflictos. Y, como bien lo reconoció la propia jueza de la Unidad Judicial 1 –conforme consta en el auto 09 de mayo de 2024, señalado en el párrafo 36 supra–, esa es competencia de esta Corte. **58.** Toda vez que la jueza de la Unidad Judicial 1 se extralimitó en sus competencias, a fin de hacer prevalecer su sentencia por encima de otra decisión judicial, ordenando la desobediencia a las disposiciones del Tribunal de Garantías Penales e imponiendo multas al sujeto obligado, la Corte verifica la existencia de un error judicial en la aplicación de normas, con lo cual la conducta se subsume en el elemento (1) del supuesto (1.1) identificado en el párrafo 48 ut supra. 6.4.2. Cuestión 2: ¿El error judicial es de una gravedad tal que no es posible ofrecer argumentación válida para sostenerlo y no es producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas? **59.** En cuanto al elemento (2) identificado en el párrafo 48 ut supra, la Corte considera que las conductas analizadas fueron graves. En los contornos de este caso específico, no existe justificación razonable –dada la configuración legislativa del trámite de revocatoria de medidas cautelares, del artículo 35 de la LOGJCC– para que la jueza de la Unidad Judicial 1 haya revocado las medidas cautelares vigentes que dictó el Tribunal de Garantías Penales. Asimismo, no se puede justificar razonablemente la extralimitación de funciones en la que incurrió la Unidad Judicial 1 al haber pretendido dirimir la antinomia de su sentencia con las medidas cautelares en cuestión, al haber ordenado la desobediencia a las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial y de la imposición de multas a ARCSA. Pues, la competencia para resolver antinomias entre decisiones constitucionales es exclusiva de la Corte Constitucional y no existe ninguna disposición normativa que faculte a un juzgador mandar la desobediencia a las órdenes emitidas por otra autoridad judicial. **60.** Ambos errores judiciales no son producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de las disposiciones jurídicas pertinentes. No existe controversia jurídica ni polémica alguna relacionada con la competencia para revocar medidas cautelares constitucionales, ya que el proceso para ello está claramente delineado en el artículo 35 de la LOGJCC. Del examen de dicha disposición, no se identifica ninguna posibilidad interpretativa tendiente a justificar la actuación de la jueza de la Unidad Judicial 1. Tampoco existe discusión jurídica en torno a que la Corte Constitucional es la autoridad competente para dirimir conflictos entre decisiones constitucionales que convergen en el punto de su ejecución, mandando conductas incompatibles; ni es un asunto polemizado el que una autoridad judicial no puede mandar la desobediencia a las órdenes emanadas de otra judicatura, menos aún a través del poder coercitivo de imponer multas. **61.** Por lo expuesto, la Corte verifica que los errores judiciales en los que incurrió la jueza de la Unidad Judicial 1 son de una gravedad tal que no es posible ofrecer una argumentación jurídica válida para justificarlos y no surgieron como producto de una diferencia legítima en la interpretación o forma de aplicación de normas jurídicas. En consecuencia, se cumple el elemento (2) identificado en el párrafo 48 ut supra para que exista error inexcusable. 6.4.3. Cuestión 3: ¿El error judicial generó un daño significativo a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros? **62.** Respecto del elemento (3) identificado en el párrafo 48 ut supra, es claro para esta Corte que los errores judiciales en los que incurrió la jueza de la Unidad Judicial 1 tuvo un resultado dañoso que fue particularmente grave y significativo, tanto para la administración de justicia, como para los justiciables. **63.** Sobre el daño a la administración de justicia, esta Corte ha reconocido que este implica una ‘afectación trascendente a los fines que persigue la referida administración, por ejemplo, cuando se produce una desnaturalización de [una] garantía jurisdiccional’ Las conductas analizadas implicaron una afectación trascendente a los fines que persigue la administración de justicia constitucional, pues no se propendió a la unificación de criterios judiciales sobre un mismo punto de derecho, lo cual conllevó a la imposibilidad de ejecutar de forma simultánea lo ordenado. Esto, a su vez, imposibilitó el cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 6 de la LOGJCC para las garantías jurisdiccionales. **64.** Por otra parte, los errores judiciales también tuvieron un resultado dañoso que fue grave y significativo para el sujeto obligado por las decisiones antinómicas. Pues, ARCSA se encontraba en una situación sin solución posible, en tanto que el acatamiento de una orden judicial implicaba el incumplimiento de otra. En tal virtud, no se debía imponer sobre dicha entidad una carga

derivada de actuaciones no imputables a ella. Sin embargo, la jueza de la Unidad Judicial 1 procuró forzar el cumplimiento de su decisión, pese a haber tenido conocimiento de la presente acción de incumplimiento por la antinomia jurisdiccional. 65. Por lo anterior, en este caso, la Corte verifica que se cumple el elemento (3) en los supuestos (3.1) y (3.2) identificados en el párrafo 48 ut supra para que exista error inexcusable. **6.5. Conclusión** 66. Por las consideraciones expuestas, se determina que constituyen errores judiciales graves las siguientes conductas: (i) el haber revocado una medida cautelar dictada por una judicatura distinta; y, (ii) el haber ordenado la desobediencia a las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial, e imponer multas al sujeto obligado, a fin de hacer prevalecer su decisión. Ambos errores judiciales son graves y dañinos, por lo que se cumplen los tres elementos previstos en el artículo 109, numeral 3, del COFJ para la configuración del error inexcusable. 67. En consecuencia, la Corte Constitucional declara la existencia de error inexcusable por parte de Jenny Freire Arias, jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, que conoció y resolvió la acción de protección signada con el número 12283-2023-00488. [...] **8. Decisión** En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve: **1.** Aceptar la acción de incumplimiento 149-23-IS. **2.** Dejar sin efecto el mandato o las disposiciones de la sentencia de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, dentro de la acción de protección signada con el número 12283-2023-00488, en lo relativo a la revocatoria de las medidas cautelares dictadas en el proceso constitucional 12283-2023-00488, y a las órdenes tendientes a que las entidades públicas competentes reactiven el registro sanitario del medicamento BIOVEN 10% y el Convenio Marco SICM-552-2022, suscrito en el procedimiento de subasta inversa corporativa de medicamentos. **3.** Declarar la vigencia de las medidas cautelares autónomas dictadas por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, en el proceso 17250-2023-00022. Para asegurar el cumplimiento de las medidas cautelares, el Tribunal de Garantías Penales deberá utilizar todas sus facultades legalmente conferidas, incluyendo aquella prevista en el artículo 34 de la LOGJCC. Por lo tanto, las autoridades públicas implicadas deberán estar a lo dispuesto en dicha decisión, hasta que las medidas fueren revocadas de conformidad con el trámite legal previsto para el efecto. [...] **7.** Declarar el error inexcusable de la jueza Jenny Freire Arias, de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, por las conductas descritas en la presente sentencia. Y, para el efecto, oficiar, al Consejo de la Judicatura para el registro. (...)”.

8. ARGUMENTACIÓN JURÍDICA

La Corte Constitucional, respecto a la potestad de la Administración Pública en la rama del derecho disciplinario, ha establecido lo siguiente: “(...) En el caso específico de la Administración pública, el Estado despliega sus facultades sancionatorias a efectos de asegurar que los servidores y servidoras públicas desarrollen sus actividades conforme a los fines de interés público que la Constitución y la ley establecen. Así, el Derecho administrativo sancionador y el Derecho disciplinario, de forma diferenciada y autónoma, aunque no necesariamente aislada al Derecho penal, regulan la determinación de la responsabilidad administrativa a la cual está sujeta todo servidor y servidora pública, según el artículo 233 de la Constitución. Esta diferenciación y autonomía implican ciertas especificidades de tipificación al concretar el principio de legalidad”.¹

El presente sumario disciplinario fue iniciado en contra de la abogada Jenny Patricia Freire Arias, por sus actuaciones como Jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, por el presunto cometimiento de la infracción disciplinaria contenida en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial (error inexcusable), declarado mediante sentencia No. 149-23-IS/24 de 11 de julio de 2024 emitida por el Pleno de la Corte Constitucional del

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 3-19-CN/20, Agustín Grijalva, párr. 45. 2020.

Ecuador quienes resolvieron: “7. Declarar el error inexcusable de la jueza Jenny Freire Arias, de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, por las conductas descritas en la presente sentencia. Y, para el efecto, oficiar, al Consejo de la Judicatura para el registro. (...)”.

En este sentido, el error inexcusable fue declarado en torno a los siguientes hechos: Dentro del proceso constitucional No. 17250-2023-00022 seguido por medidas cautelares autónomas, el 14 de marzo de 2023, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha dispuso: “(...) la suspensión al registro sanitario del medicamento BIOVEN y como consecuencia la suspensión del proceso de adjudicación SICM-552-2022 hasta verificar el cumplimiento de los requisitos legales mínimos establecidos en el Art. 4.2 del Acuerdo Ministerial No. 385, publicado el 12 de julio del 2019 y, el Art. 17 del mismo Acuerdo Ministerial. [...] Por ser la medida cautelar temporal, la presente resolución tendrá vigencia hasta, que la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria ARCSA justifique los requisitos documentadamente ante el Tribunal y demuestre al [sic] cabal cumplimiento de los citados requisitos legales correspondientes, en específico los establecidos en el Art. 4.2 referente a los estudios no clínicos de las Agencias Reguladoras de Alta Vigilancia Sanitaria; esto sin perjuicio de la reserva alegada en la audiencia por la entidad Gubernamental accionada ARCSA Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria; que no puede superponerse a la cautela del derecho constitucional a la salud (...)”.

Por otra parte, dentro de la acción de protección No. 12283-2023-00488 sustanciado por la abogada Jenny Patricia Freire Arias, Jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, el 07 de abril de 2023 se rechazó la referida acción constitucional propuesta por la Defensoría del Pueblo, mediante la cual buscaba obtener definitivamente la suspensión del registro sanitario de la medicina BIOVEN 10%. En este sentido, la sumariada, dispuso que se reactive de forma inmediata el registro sanitario y revocó la medida cautelar dispuesta por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.

Posteriormente, el 26 de octubre de 2023, los jueces del Tribunal de Garantías Penales, presentaron ante la Corte Constitucional la acción de incumplimiento signada con el número 149-23-IS. De acuerdo con el Tribunal de Garantías Penales, la acción fue presentada “por existir dos resoluciones jurisdiccionales contradictorias a la dictada por el Tribunal, que dificulta se ejecuten las medidas cautelares [concedidas] dentro de la presente causa [17250-2023-00022]”. Una vez que el proceso fue puesto en conocimiento de la Corte Constitucional, mediante escrito de 22 de mayo de 2024, la Agencia de Regulación y Control Sanitario (ARCSA) solicitó que la Corte Constitucional se pronuncie respecto de un nuevo auto emitido por la sumariada el 13 de mayo del 2024, en el que dispuso nuevamente la reactivación del registro sanitario del medicamento BIOVEN 10% y del Convenio Marco SICM-552-2022, “concediendo a ARCSA un término de 72 horas para hacerlo bajo prevenciones de aplicar una multa diaria, con la mitad de un salario básico unificado del trabajador en general, al Director Ejecutivo de ARCSA, por cada día de retraso en la ejecución efectiva de esta orden. Además, señaló que la multa aumentaría a un salario básico unificado diario después de una semana de incumplimiento continuo. 39. En tal virtud, ARCSA manifiesta que, con fecha 15 de mayo del 2024, procedió a la emisión de la resolución ARCSA-ARCSA-CGTC-2024-0036-R, a fin de cumplir con lo mandado y evitar cualquier tipo de sanción o medida en contra de la institución o su Director Ejecutivo”.

Ahora bien, acorde con la sentencia No. 149-23-IS/24 de 11 de julio de 2024 emitida por el Pleno de la Corte Constitucional, la Jueza sumariada dentro de la causa No. 12283-2023-00488, cometió un error

grave al revocar las medidas cautelares autónomas dispuestas por otros operadores de justicia, argumentando que *“jamás le está permitido a una autoridad judicial revocar las medidas cautelares dictadas por otra, salvo en el caso de que lo hiciese la autoridad jerárquicamente superior y para resolver un recurso de apelación interpuesto contra el auto por el cual el inferior resuelve la no revocatoria de las medidas. Caso contrario, se estaría admitiendo otorgar validez a una resolución producida por una autoridad carente de la competencia necesaria para el efecto. Esto implicaría vulnerar el principio de juridicidad, según el cual todo lo no autorizado expresamente por la ley está implícitamente prohibido.”*.

Al respecto, la sección 2 del capítulo II de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece el procedimiento a seguir para el otorgamiento de las medidas cautelares constitucionales. El artículo 33 dispone en su parte pertinente que *“Una vez que la jueza o juez conozca sobre la petición de medidas cautelares, si verifica por la sola descripción de los hechos que se reúnen los requisitos previstos en esta ley, otorgará inmediatamente las medidas cautelares correspondientes (...) La jueza o juez admitirá o denegará la petición de medidas cautelares mediante resolución sobre la cual no se podrá interponer recurso de apelación.”*. En este sentido, el juez que conoce la petición de medidas cautelares es quien debe resolver de manera motivada si las otorga o en su defecto las niega. Ahora bien, la norma también prevé que las medidas cautelares puedan ser revocadas tal como lo permite el artículo 35 *ibíd.*, en el que se delimitan los casos en los cuales procede realizar una revocatoria².

Una vez citadas las normas pertinentes, en el caso materia de análisis, se observa que los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, emitieron la respectiva medida cautelar dentro del proceso No. 17250-2023-00022 el cual después de un sorteo, recayó en su competencia; no obstante, el error calificado como inexcusable por la Corte Constitucional del Ecuador, se configuró cuando dentro de un proceso distinto (12283-2023-00488), la sumariada al resolver una acción de protección, extralimitó sus funciones y dispuso que se revoque la medida cautelar otorgada por los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha. En este sentido, esta actuación constituye un error grave pues la sumariada no fue la jueza que emitió la medida cautelar que revocó, es decir, dejó sin efecto una decisión emitida por autoridad competente.

Al respecto, en la sentencia No. 034-13-SCN-CC de 30 de mayo de 2013, la Corte Constitucional del Ecuador señaló: *“c) Revocabilidad de las medidas cautelares. Al no constituir el proceso de medidas cautelares autónomas una acción que resuelve el fondo de la controversia constitucional, que no constituye un prejuzgamiento, peor aún cosa juzgada, carente de valor probatorio en el caso de existir una garantía jurisdiccional por violación de derechos, estas son revocables por causas sobrevinientes que merecen ser justificadas por quien solicita la revocatoria de ellas y razonadas por el juzgador que las adopta. (...) En consecuencia, la forma para analizar un pedido de revocatoria de medidas cautelares autónomas es, por una parte, que se cumpla con esas medidas por parte de la persona accionada y que se informe al juez sobre su cumplimiento. Hecho esto, conforme el artículo 35 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el demandado deberá demostrar que se*

² Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “Art. 35.- Revocatoria.- La revocatoria de las medidas cautelares procederá sólo cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, hayan cesado los requisitos previstos en esta ley o se demuestre que no tenían fundamento. En este último caso, la persona o institución contra la que se dictó la medida podrá defenderse y presentar los hechos o argumentos que sustenten la revocatoria de la medida cautelar. Para que proceda la revocatoria, la institución o persona a quien se haya delegado o las partes, deberán informar a la jueza o juez sobre la ejecución de las medidas. Cuando la jueza o juez considere que no procede la revocatoria, deberá determinar las razones mediante auto, que podrá ser apelado en el término de tres días”.

evitó o se interrumpió la violación de derechos, o que el pedido no tenía fundamento. Luego de ello, la jueza o juez constitucional debe dictar el correspondiente auto por el que confirma o revoca, motivadamente, las medidas cautelares, el cual es susceptible de ser apelado, conforme lo establecido en la Ley”.

En este sentido, a la sumariada no le correspondía dirimir acerca de la revocatoria de la medida cautelar otorgada por los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, pues al hacerlo ocasionó que exista una incertidumbre respecto de la ejecución de las decisiones tanto del referido Tribunal como de aquella adoptada por la sumariada, pues una de las partes procesales, incluso tenga que recurrir a la Corte Constitucional a fin de que resuelva la antinomia que surgió de la divergencia entre las dos decisiones jurisdiccionales.

Al respecto, en la declaratoria jurisdiccional previa que originó este sumario disciplinario, se señaló que: *“56. En concordancia con el artículo 75 de la Constitución, que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva, el COFJ consagra principios de la actividad judicial e impone a los jueces una serie de prohibiciones y les otorga diversas facultades para regular sus funciones. Entre dichas facultades, no existe disposición alguna que otorgue a una autoridad judicial la posibilidad de ordenar el incumplimiento de las resoluciones dictadas por otros jueces. Tampoco se ha concedido a los juzgadores la posibilidad de utilizar sus poderes coercitivos para forzar la desobediencia a lo mandado por otra autoridad judicial. Al contrario, el artículo 123 del COFJ establece el principio de independencia judicial; el artículo 129, numeral 6, del COFJ prescribe el deber de las judicaturas de prestarse mutuo auxilio cuando fuese necesario; y, en similar sentido, el artículo 130, numeral 3, del COFJ manda que los servidores judiciales deben propender a la unificación del criterio judicial sobre un mismo punto de derecho.”.*

En este contexto, la actuación de la jueza sumariada atenta contra el principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador. Al respecto la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia No. 995-12-EP/20 de 22 de enero de 2020, estableció que: *“64. Este Organismo ha señalado previamente que la seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico; añadiendo que los individuos deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener una noción razonable de las reglas del juego a aplicárseles. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad. 65. La Corte Constitucional, como guardián de la Constitución, al momento de resolver sobre vulneraciones de garantías jurisdiccionales, debe verificar que el juez haya actuado en el ámbito de su competencia constitucional y observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales”.*

En este sentido, es necesario puntualizar que aun cuando existe normas claras respecto del procedimiento que deben seguir los juzgadores en el otorgamiento y revocatoria de las medidas cautelares autónomas, en el presente caso, la actuación de la sumariada no fue acorde a dicha normativa pues dispuso revocar una medida emitida por otra autoridad. Asimismo, la sumariada emitió un auto de fecha 09 de mayo de 2024 en el que incluso dispuso: *“que se abstenga de cumplir con cualquier disposición emanada dentro de la medida cautelar 17250-2023-0022, mientras no se resuelva de manera definitiva el análisis de antinomia remitida por dicho Tribunal de la Corte constitucional del Ecuador”.* Así también, mediante auto de 13 de mayo del 2024, la jueza sumariada concedió a ARCSA un término de 72 horas para que se reactive el registro sanitario del medicamento BIOVEN 10%, *“bajo prevenciones de aplicar una multa diaria, con la mitad de un salario básico*

unificado del trabajador en general, al Director Ejecutivo de ARCSA, por cada día de retraso en la ejecución efectiva de esta orden. Además, señaló que la multa aumentaría a un salario básico unificado diario después de una semana de incumplimiento continuo”.

En este sentido, además de revocar una medida cautelar autónoma otorgada por otros juzgadores en una causa distinta, también dispuso la aplicación de una multa en caso de incumplimiento de su decisión, lo cual agrava el error en el que incurrió la jueza sumariada por el cual se inició el presente sumario disciplinario. Al respecto, en la declaratoria jurisdiccional previa se señaló que: “(...) *es claro que la jueza de la Unidad Judicial 1 no tenía la facultad de ordenar el incumplimiento de las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial (en este caso, del Tribunal de Garantías Penales). Adicionalmente, el hecho de que la jueza se hallaba en conocimiento de la antinomia generada entre su sentencia y las medidas cautelares del Tribunal de Garantías Penales permite a esta Corte evidenciar que la imposición de multas buscaba reforzar la orden de desobedecer al Tribunal de Garantías Penales, con la finalidad de lograr que su decisión se cumpla por encima de la medida cautelar 17250-2023-0022. En definitiva, esta conducta implica una extralimitación de competencias por parte de la juzgadora de la Unidad Judicial 1, puesto que, en los casos de antinomias jurisdiccionales, el poder de dar primacía a una decisión por encima de otra le corresponde únicamente al órgano jurisdiccional competente para dirimir dicha clase de conflictos. Y, como bien lo reconoció la propia jueza de la Unidad Judicial 1 –conforme consta en el auto 09 de mayo de 2024, señalado en el párrafo 36 supra–, esa es competencia de esta Corte”.*

De allí que, la actuación de la servidora judicial sumariada se configura en un error que a más de irrespetar el principio de seguridad jurídica, afectó también el derecho a la tutela judicial efectiva de las partes procesales, derecho consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador, y que ha sido explicado por la Corte Constitucional en la sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021 en la cual se estableció que: “**135.** Finalmente, el tercer componente de la tutela judicial efectiva es el derecho a la ejecutoriedad de la decisión. La ejecutoriedad de la sentencia es parte fundamental de la jurisdicción y del deber que tienen los jueces y juezas de ejecutar lo juzgado. Este derecho comienza cuando la resolución o sentencia se ejecutoria hasta que se cumple satisfactoriamente. Por este derecho, la decisión debe ser susceptible de ser ejecutada y cumplirse efectivamente lo decidido. **136.** El juez o jueza debe hacer todo lo que esté a su alcance para hacer cumplir lo decidido. Para la ejecución de las decisiones jurisdiccionales se debe acudir a las vías correspondientes previstas en la ley.”. En este caso en particular, se inobservó la tutela judicial efectiva pues el Tribunal de Garantías Penales de Pichincha emitió una decisión la cual debía ser ejecutada hasta que la misma sea revocada únicamente por los jueces del referido Tribunal; sin embargo con la actuación de la jueza sumariada se ocasionó una confusión tanto para las partes procesales como para la administración de justicia pues no se conocía cuál de las dos decisiones adoptadas tenía que ser ejecutada. Respecto a la tutela judicial efectiva.

Todo lo expuesto, nos lleva a concluir también que los jueces sumariados incumplieron con el principio procesal de la justicia constitucional, establecido en el numeral 2 del artículo 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esto es, “**2.** Aplicación directa de la Constitución.- Los derechos y garantías establecidas en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte”. Asimismo, la actuación de los sumariados evidentemente denota una total inobservancia del principio de debida diligencia establecido en el artículo 172 de la Constitución de la República del Ecuador, que guarda estrecha relación con el principio de responsabilidad consagrado en el artículo 15 del Código Orgánico de la Función Judicial que en su parte pertinente establece que: “Todas las servidoras y servidores de la Función Judicial, cualquiera sea su denominación, función, labor o grado, así como los otros

operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos a su cargo. Serán administrativa, civil y penalmente responsables por sus acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones, según los casos prescritos en la Constitución, las leyes y los reglamentos.”.

A más de aquello, se denota un incumplimiento de dos de los deberes de los servidores judiciales previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 100 del Código Orgánico de la Función Judicial: “1. *Cumplir, hacer cumplir y aplicar, dentro del ámbito de sus funciones, la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, las leyes y reglamentos generales; el Estatuto Orgánico Administrativo de la Función Judicial, los reglamentos, manuales, instructivos y resoluciones del Pleno del Consejo de la Judicatura y de sus superiores jerárquicos; 2. Ejecutar personalmente las funciones de su puesto con honestidad, diligencia, celeridad, eficiencia, lealtad e imparcialidad”.*

En mérito de lo expuesto, la abogada Jenny Patricia Freire Arias, por sus actuaciones como Jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, cometió un error grave el cual incluso tuvo un efecto gravoso en la sustanciación de las causas detalladas anteriormente, lo cual deriva en el cometimiento de un error inexcusable que a más de haber sido declarado en vía jurisdiccional, al estar tipificado como infracción gravísima en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, le corresponde al Consejo de la Judicatura sancionarla.

9. Referencia de la declaración jurisdiccional previa de la existencia de error inexcusable

Mediante resolución de 11 de julio de 2024, emitida por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, dentro de la causa No. 149-23-IS/24, se resolvió: “(...) **6.1. Antecedentes procesales 37.** *Con fecha 10 de mayo de 2024, mediante escrito, ARCSA puso en conocimiento de la Corte Constitucional que, en auto de fecha 09 de mayo del 2024, la jueza Jenny Freire Arias de la Unidad Judicial 1 dispuso ‘que se abstenga de cumplir con cualquier disposición emanada dentro de la medida cautelar 17250-2023-0022, mientras no se resuelva de manera definitiva el análisis de antinomia remitida por dicho Tribunal de la Corte constitucional del Ecuador’.* **38.** *Mediante escrito ingresado con fecha 22 de mayo de 2024, ARCSA solicitó que esta Corte se pronuncie respecto de un nuevo auto, de fecha 13 de mayo del 2024, emitido por la jueza Jenny Freire Arias de la Unidad Judicial 1. En dicha providencia se dispuso nuevamente la reactivación del registro sanitario del medicamento BIOVEN 10% y del Convenio Marco SICM-552-2022, concediendo a ARCSA un término de 72 horas para hacerlo bajo prevenciones de aplicar una multa diaria, con la mitad de un salario básico unificado del trabajador en general, al Director Ejecutivo de ARCSA, por cada día de retraso en la ejecución efectiva de esta orden. Además, señaló que la multa aumentaría a un salario básico unificado diario después de una semana de incumplimiento continuo.* **39.** *En tal virtud, ARCSA manifiesta que, con fecha 15 de mayo del 2024, procedió a la emisión de la resolución ARCSA-ARCSA-CGTC-2024-0036-R, a fin de cumplir con lo mandado y evitar cualquier tipo de sanción o medida en contra de la institución o su Director Ejecutivo.* **40.** *Mediante auto de 05 de junio de 2024, conforme el artículo 12 del Reglamento, la jueza sustanciadora requirió que la jueza de la Unidad Judicial 1 remita, en el término de cinco días, un informe motivado sobre la posible existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, por su actuación en el proceso 12283-2023-00488. La jueza de la Unidad Judicial 1 fue notificada con este requerimiento en su correo institucional, conforme se desprende de la razón de notificación del auto de 05 de junio de 2024.* **6.2. Competencia para la declaratoria jurisdiccional previa 41.** *De conformidad con el segundo inciso del artículo 109, numeral 2, del COFJ15 y el primer inciso del artículo 7 del Reglamento,16 el Pleno de la Corte Constitucional es competente para realizar la declaratoria jurisdiccional previa en los casos en que los actos u omisiones de las juezas y jueces que conocieron una garantía jurisdiccional en última instancia sean objeto de control por medio de las acciones extraordinarias de protección y de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, así*

como en los procesos de selección y revisión. **42.** Por lo anterior, en el marco de la presente acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para declarar el dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable respecto de la actuación de la jueza de la Unidad Judicial 1, como autoridad que conoció y resolvió la acción de protección 12283-2023-00488 de manera definitiva, al ser una decisión de última instancia y que está ejecutoriada porque no existió apelación. **6.3. Fundamentos del informe de descargo** **43.** Pese a que, con fecha 05 de junio de 2024, la Corte Constitucional requirió a la jueza de la Unidad Judicial 1 que presente su informe de descargo en el término de 5 días, este nunca fue remitido. **6.4. Análisis sobre la existencia de error inexcusable (...)** **46.** En el presente caso, se identifica dos conductas a ser analizadas para determinar si constituyen error inexcusable: (i) haber revocado una medida cautelar dictada por una judicatura distinta; y, (ii) haber ordenado la desobediencia a las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial, e imponer multas al sujeto obligado, a fin de hacer prevalecer su decisión. En consecuencia, la Corte Constitucional se plantea el siguiente problema jurídico: **46.1.** ¿Corresponde declarar la existencia de error inexcusable por las actuaciones de la jueza de la Unidad Judicial 1? **47.** De conformidad con el artículo 109 del COFJ, el error inexcusable es una especie de error judicial. De forma general, el error judicial se produce cuando existe por parte de un juez, tribunal, fiscal o defensor ‘una alteración de los hechos o una equivocación inaceptable e incontestable en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas específicas, en la sustanciación y resolución de un determinado proceso judicial’. Ahora bien, para que un error judicial sea inexcusable, el artículo 109 del COFJ exige que este sea grave y dañino. La gravedad se da porque es un error obvio, irracional e indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Por su parte, el carácter dañino del error implica que este debe causar un perjuicio significativo a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros. **48.** A partir de esta definición, el artículo 109, numeral 3, del COFJ prescribe que, para declarar la existencia de error inexcusable, el órgano jurisdiccional competente debe verificar los siguientes requisitos mínimos: **48.1.** Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable sea de aquellos errores judiciales sobre los cuales no se puede ofrecer motivo o argumentación válida para disculparlo. **48.2.** Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable no se trate de una controversia derivada de diferencias legítimas, e incluso polémicas, en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas. **48.3.** Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable cause un daño efectivo y de gravedad al justiciable, a terceros o a la administración de justicia. **49.** Con base en esta disposición legal y en el artículo 109 del COFJ, para que exista error inexcusable, la Corte Constitucional debe verificar tres elementos: (1) un error judicial, es decir, una equivocación inaceptable e incontestable ya sea (1.1) en la aplicación de normas o (1.2) en la apreciación de los hechos por parte del órgano jurisdiccional; (2) la gravedad del error judicial, en la medida en que (2.1) no es posible ofrecer motivo o argumentación válida para sostenerlo y (2.2) por esa razón, no se trata de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas; y, (3) el daño grave o significativo causado por el error judicial, ya sea (3.1) a la administración de justicia, (3.2) a los justiciables o (3.3) a terceros. **50.** Por lo tanto, para responder el problema jurídico general planteado en el párrafo 46.1 ut supra sobre si las conductas de la jueza de la Unidad Judicial 1 configuró un error inexcusable, es necesario responder afirmativamente a las tres cuestiones fijadas en el párrafo precedente, lo cual se desarrolla a continuación. **6.4.1. Cuestión 1: ¿Existió error judicial?** **51.** Respecto de la conducta (i), consistente en haber revocado una medida cautelar dictada por una judicatura distinta, se tiene lo siguiente: **52.** De acuerdo con las normas que regulan las medidas cautelares constitucionales, estas tienen por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos. 20 Como se indicó en los párrafos 32 y 33 supra, en aplicación del artículo 35 de la LOGJCC, la revocatoria de las medidas cautelares constitucionales debe ser solicitada ante y ordenada por el juez que originalmente las concedió. Únicamente si se rechazase un pedido de revocatoria de las medidas

cautelares podría otro tribunal, jerárquicamente superior; resolver el recurso de apelación y revocar las medidas en cuestión. **53.** En ese sentido, jamás le está permitido a una autoridad judicial revocar las medidas cautelares dictadas por otra, salvo en el caso de que lo hiciese la autoridad jerárquicamente superior y para resolver un recurso de apelación interpuesto contra el auto por el cual el inferior resuelve la no revocatoria de las medidas. Caso contrario, se estaría admitiendo otorgar validez a una resolución producida por una autoridad carente de la competencia necesaria para el efecto. Esto implicaría vulnerar el principio de juridicidad, según el cual todo lo no autorizado expresamente por la ley está implícitamente prohibido. **54.** Toda vez que la jueza de la Unidad Judicial 1 revocó medidas cautelares dictadas por otra autoridad judicial, la Corte verifica la existencia de un error judicial en la aplicación de normas, con lo cual se cumple el elemento (1) en el supuesto (1.1) identificado en el párrafo 48 ut supra. **55.** En cuanto a la conducta (ii), consistente en haber ordenado la desobediencia a las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial, e imponer multas al sujeto obligado, a fin de hacer prevalecer su decisión, se tiene lo siguiente: **56.** En concordancia con el artículo 75 de la Constitución, que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva, el COFJ consagra principios de la actividad judicial e impone a los jueces una serie de prohibiciones y les otorga diversas facultades para regular sus funciones. Entre dichas facultades, no existe disposición alguna que otorgue a una autoridad judicial la posibilidad de ordenar el incumplimiento de las resoluciones dictadas por otros jueces. Tampoco se ha concedido a los juzgadores la posibilidad de utilizar sus poderes coercitivos para forzar la desobediencia a lo mandado por otra autoridad judicial. Al contrario, el artículo 123 del COFJ establece el principio de independencia judicial; el artículo 129, numeral 6, del COFJ prescribe el deber de las judicaturas de prestarse mutuo auxilio cuando fuese necesario; y, en similar sentido, el artículo 130, numeral 3, del COFJ manda que los servidores judiciales deben propender a la unificación del criterio judicial sobre un mismo punto de derecho. **57.** Por estas consideraciones, es claro que la jueza de la Unidad Judicial 1 no tenía la facultad de ordenar el incumplimiento de las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial (en este caso, del Tribunal de Garantías Penales). Adicionalmente, el hecho de que la jueza se hallaba en conocimiento de la antinomia generada entre su sentencia y las medidas cautelares del Tribunal de Garantías Penales permite a esta Corte evidenciar que la imposición de multas buscaba reforzar la orden de desobedecer al Tribunal de Garantías Penales, con la finalidad de lograr que su decisión se cumpla por encima de la medida cautelar 17250-2023-0022. En definitiva, esta conducta implica una extralimitación de competencias por parte de la juzgadora de la Unidad Judicial 1, puesto que, en los casos de antinomias jurisdiccionales, el poder de dar primacía a una decisión por encima de otra le corresponde únicamente al órgano jurisdiccional competente para dirimir dicha clase de conflictos. Y, como bien lo reconoció la propia jueza de la Unidad Judicial 1 –conforme consta en el auto 09 de mayo de 2024, señalado en el párrafo 36 supra–, esa es competencia de esta Corte. **58.** Toda vez que la jueza de la Unidad Judicial 1 se extralimitó en sus competencias, a fin de hacer prevalecer su sentencia por encima de otra decisión judicial, ordenando la desobediencia a las disposiciones del Tribunal de Garantías Penales e imponiendo multas al sujeto obligado, la Corte verifica la existencia de un error judicial en la aplicación de normas, con lo cual la conducta se subsume en el elemento (1) del supuesto (1.1) identificado en el párrafo 48 ut supra. **6.4.2. Cuestión 2:** ¿El error judicial es de una gravedad tal que no es posible ofrecer argumentación válida para sostenerlo y no es producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas? **59.** En cuanto al elemento (2) identificado en el párrafo 48 ut supra, la Corte considera que las conductas analizadas fueron graves. En los contornos de este caso específico, no existe justificación razonable –dada la configuración legislativa del trámite de revocatoria de medidas cautelares, del artículo 35 de la LOGJCC– para que la jueza de la Unidad Judicial 1 haya revocado las medidas cautelares vigentes que dictó el Tribunal de Garantías Penales. Asimismo, no se puede justificar razonablemente la extralimitación de funciones en la que incurrió la Unidad Judicial 1 al haber pretendido dirimir la antinomia de su sentencia con las medidas cautelares en cuestión, al haber ordenado la desobediencia a las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial y de la

imposición de multas a ARCSA. Pues, la competencia para resolver antinomias entre decisiones constitucionales es exclusiva de la Corte Constitucional y no existe ninguna disposición normativa que faculte a un juzgador mandar la desobediencia a las órdenes emitidas por otra autoridad judicial.

60. Ambos errores judiciales no son producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de las disposiciones jurídicas pertinentes. No existe controversia jurídica ni polémica alguna relacionada con la competencia para revocar medidas cautelares constitucionales, ya que el proceso para ello está claramente delineado en el artículo 35 de la LOGJCC. Del examen de dicha disposición, no se identifica ninguna posibilidad interpretativa tendiente a justificar la actuación de la jueza de la Unidad Judicial 1. Tampoco existe discusión jurídica en torno a que la Corte Constitucional es la autoridad competente para dirimir conflictos entre decisiones constitucionales que convergen en el punto de su ejecución, mandando conductas incompatibles; ni es un asunto polemizado el que una autoridad judicial no puede mandar la desobediencia a las órdenes emanadas de otra judicatura, menos aún a través del poder coercitivo de imponer multas.

61. Por lo expuesto, la Corte verifica que los errores judiciales en los que incurrió la jueza de la Unidad Judicial 1 son de una gravedad tal que no es posible ofrecer una argumentación jurídica válida para justificarlos y no surgieron como producto de una diferencia legítima en la interpretación o forma de aplicación de normas jurídicas. En consecuencia, se cumple el elemento (2) identificado en el párrafo 48 ut supra para que exista error inexcusable.

6.4.3. Cuestión 3: ¿El error judicial generó un daño significativo a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros?

62. Respecto del elemento (3) identificado en el párrafo 48 ut supra, es claro para esta Corte que los errores judiciales en los que incurrió la jueza de la Unidad Judicial 1 tuvo un resultado dañoso que fue particularmente grave y significativo, tanto para la administración de justicia, como para los justiciables.

63. Sobre el daño a la administración de justicia, esta Corte ha reconocido que este implica una 'afectación trascendente a los fines que persigue la referida administración, por ejemplo, cuando se produce una desnaturalización de [una] garantía jurisdiccional'. Las conductas analizadas implicaron una afectación trascendente a los fines que persigue la administración de justicia constitucional, pues no se propendió a la unificación de criterios judiciales sobre un mismo punto de derecho, lo cual conllevó a la imposibilidad de ejecutar de forma simultánea lo ordenado. Esto, a su vez, imposibilitó el cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 6 de la LOGJCC para las garantías jurisdiccionales.

64. Por otra parte, los errores judiciales también tuvieron un resultado dañoso que fue grave y significativo para el sujeto obligado por las decisiones antinómicas. Pues, ARCSA se encontraba en una situación sin solución posible, en tanto que el acatamiento de una orden judicial implicaba el incumplimiento de otra. En tal virtud, no se debía imponer sobre dicha entidad una carga derivada de actuaciones no imputables a ella. Sin embargo, la jueza de la Unidad Judicial 1 procuró forzar el cumplimiento de su decisión, pese a haber tenido conocimiento de la presente acción de incumplimiento por la antinomia jurisdiccional.

65. Por lo anterior, en este caso, la Corte verifica que se cumple el elemento (3) en los supuestos (3.1) y (3.2) identificados en el párrafo 48 ut supra para que exista error inexcusable.

6.5. Conclusión

66. Por las consideraciones expuestas, se determina que constituyen errores judiciales graves las siguientes conductas: (i) el haber revocado una medida cautelar dictada por una judicatura distinta; y, (ii) el haber ordenado la desobediencia a las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial, e imponer multas al sujeto obligado, a fin de hacer prevalecer su decisión. Ambos errores judiciales son graves y dañinos, por lo que se cumplen los tres elementos previstos en el artículo 109, numeral 3, del COFJ para la configuración del error inexcusable.

67. En consecuencia, la Corte Constitucional declara la existencia de error inexcusable por parte de Jenny Freire Arias, jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, que conoció y resolvió la acción de protección signada con el número 12283-2023-00488. [...]

8. Decisión En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve: **1.** Aceptar la acción de incumplimiento 149-23-IS. **2.** Dejar sin efecto el mandato o las disposiciones de la sentencia de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia

de Los Ríos, dentro de la acción de protección signada con el número 12283-2023-00488, en lo relativo a la revocatoria de las medidas cautelares dictadas en el proceso constitucional 12283-2023-00488, y a las órdenes tendientes a que las entidades públicas competentes reactiven el registro sanitario del medicamento BIOVEN 10% y el Convenio Marco SICM-552-2022, suscrito en el procedimiento de subasta inversa corporativa de medicamentos. 3. Declarar la vigencia de las medidas cautelares autónomas dictadas por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, en el proceso 17250-2023-00022. Para asegurar el cumplimiento de las medidas cautelares, el Tribunal de Garantías Penales deberá utilizar todas sus facultades legalmente conferidas, incluyendo aquella prevista en el artículo 34 de la LOGJCC. Por lo tanto, las autoridades públicas implicadas deberán estar a lo dispuesto en dicha decisión, hasta que las medidas fueren revocadas de conformidad con el trámite legal previsto para el efecto. [...] 7. Declarar el error inexcusable de la jueza Jenny Freire Arias, de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, por las conductas descritas en la presente sentencia. Y, para el efecto, oficiar, al Consejo de la Judicatura para el registro. (...).”

De conformidad con lo señalado, se determina que en el presente caso existe la declaratoria jurisdiccional previa dictada en la sentencia antes mencionada en cuya parte argumentativa resolutive, se determinó de manera expresa que la servidora judicial sumariada incurrió en error inexcusable; sentencia que se encuentra revestida del carácter de vinculante, razón por la cual se cumple con uno de los parámetros determinados por parte de la Corte Constitucional del Ecuador en su Sentencia 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, conforme lo determina el párrafo 86 cuyo texto es el que sigue: “(...) de acuerdo con la interpretación conforme a la Constitución del COFJ que se desarrolla en esta sentencia, todo proceso sancionatorio iniciado con base en el numeral 7 del artículo 109 de este Código, debe incluir al menos dos fases sucesivas: 86.1. La declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. 86.2. El correspondiente sumario administrativo ante el CJ, fundamentado siempre en tal declaración jurisdiccional previa.”, y en el artículo 131, numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial.

10. Análisis de la idoneidad

La Corte Constitucional en Sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, señala: “47. También en la jurisprudencia interamericana se ha insistido en la importancia de valorar motivadamente, la conducta de los servidores judiciales en los procesos disciplinarios, específicamente de los jueces y juezas. Según la Corte IDH, ‘el control disciplinario tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño del juez como funcionario público y, por ende, correspondería analizar la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción. En el ámbito disciplinario es imprescindible la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que las observaciones tienen la suficiente entidad para justificar que un juez no permanezca en el cargo’³.”

La abogada Jenny Patricia Freire Arias, fue nombrada como Jueza de Primer Nivel desde el 01 de agosto de 2016, mediante acción de personal No. 6527-DNTH-2016-JT, en virtud de lo dispuesto en la resolución No. 120-2016 emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura de conformidad con lo establecido, entre otras normas, con el artículo 73 del Código Orgánico de la Función Judicial que establece en su parte pertinente que Los resultados de los concursos y de las evaluaciones realizadas a los cursantes de la Escuela Judicial serán vinculantes para las autoridades nominadoras las que, en consecuencia, deberán nombrar, para el puesto o cargo, al concursante que haya obtenido el mejor puntaje en el concurso, ya sea de ingreso o de promoción de categoría, dentro de la escala de puntuación, mínima y máxima, correspondiente” Subrayado fuera del texto original.

³ Corte IDH, Caso Chocrón Chocrón vs Venezuela, Sentencia de 1ro de Julio del 2011, párrafo 120.

En este sentido, se puede evidenciar que la servidora judicial sumariada fue una servidora elegible para ocupar uno de los cargos de juzgadores debido al resultado de un concurso de méritos y oposición, lo cual acredita un conocimiento jurídico para el desempeño del cargo, además, poseen alrededor de ocho años en el cargo de jueza, lo cual se hace notorio que conoce de manera clara y precisa la normativa aplicable en cuanto a las causas puestas a su conocimiento.

Por ende, al haberse comprobado la idoneidad que tiene la servidora sumariada para el ejercicio de su cargo, resulta lógico establecer que es exigible que su actuación sea acorde a la normativa vigente y aplicable para cada caso puesto en su conocimiento; sin embargo, dentro del proceso constitucional No. 12283-2023-00488 (acción de protección), actuó con error inexcusable, lo cual desdice de la idoneidad que puedan tener en las próximas causas que deban resolver o investigar, según corresponda.

11. Razones sobre la gravedad de la falta disciplinaria

Tal como se ha mencionado anteriormente, dentro de la causa constitucional No. 12283-2023-00488, la abogada Jenny Patricia Freire Arias, Jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, dispuso revocar la medida cautelar autónoma otorgada por los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha dentro de la causa No. 17250-2023-00022 en la que se ordenó la suspensión del registro sanitario del medicamento BIOVEN 10% hasta que la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA) justifique el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes.

En este contexto, la gravedad de la conducta de la jueza sumariada, radica en que se irrespetó el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y que las mismas sean aplicadas por las autoridades competentes. En el caso en concreto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se establece de manera expresa, el procedimiento respecto al otorgamiento y revocatoria de las medidas cautelares autónomas; sin embargo, la sumariada en franca inobservancia de estas normas, tal como se explicó anteriormente, dispuso la revocatoria de las medidas que no fueron emitidas dentro de la causa que se encontraba en su conocimiento. A más de aquello, frente a un posible incumplimiento de su decisión, emitió una providencia en la que dispuso la imposición de una severa multa en contra de ARCSA en el caso de que su decisión no sea debidamente ejecutada.

Esta actuación a más de constituirse como un error inexcusable, adquiere gravedad pues con su decisión, la sumariada afectó tanto a las partes procesales como a la administración de justicia. Por un lado se observa que las instituciones que formaban parte del proceso materia de análisis (ARCSA, Defensoría del Pueblo, LETERAGO DEL ECUADOR, Fundación de Pacientes con Inmunodeficiencias Primarias del Ecuador), estuvieron en incertidumbre, pues no tuvieron una decisión clara acerca de lo que se debía hacer con el medicamento BIOVEN 10% pues por un lado se encontraba una decisión que ordenaba la suspensión del Registro Sanitario de dicha medicación y por otro lado una decisión emitida por la sumariada, totalmente contraria a la primera. Asimismo, la administración de justicia, en su afán por cumplir con las decisiones emanadas de autoridad competente, tuvo que recurrir a la Corte Constitucional del Ecuador para dirimir acerca de la antinomia ocasionada por la decisión adoptada por la sumariada respecto a la revocatoria de medidas cautelares que fueron dictadas por otros juzgadores.

En mérito de estas consideraciones se puede afirmar que la servidora judicial sumariada no cumplió con el principio de responsabilidad contenido en el artículo 15 del Código Orgánico de la Función Judicial, que preceptúa textualmente lo siguiente: *“La administración de justicia es un servicio público que debe ser prestado de conformidad con los principios establecidos en la Constitución y la ley. En consecuencia, el Estado será responsable en los casos de error judicial, detención arbitraria, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso. (...) Serán administrativa, civil y penalmente responsables por sus acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones, según los casos prescritos en la Constitución, las leyes y los reglamentos. Las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo injustificado, negligencia, error judicial, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley, de conformidad con las previsiones de la Constitución y la ley.”*

En la misma línea, la gravedad de la conducta se hace aún más notoria pues en las acciones constitucionales materia de análisis se trataba acerca del registro sanitario de un medicamento, el cual ayudaría o afectaría a personas que adolecen de una patología y por tanto se podría afectar al derecho a la salud que se constituye un derecho de libertad reconocido en la Constitución de la República del Ecuador, en virtud de lo cual es pertinente imponer a la sumariada la sanción de destitución.

A más de lo expuesto, en cuanto a la gravedad de la conducta, el Pleno de la Corte Constitucional en su Declaratoria Jurisdiccional Previa, señaló *“63. Sobre el daño a la administración de justicia, esta Corte ha reconocido que este implica una ‘afectación trascendente a los fines que persigue la referida administración, por ejemplo, cuando se produce una desnaturalización de [una] garantía jurisdiccional’ Las conductas analizadas implicaron una afectación trascendente a los fines que persigue la administración de justicia constitucional, pues no se propendió a la unificación de criterios judiciales sobre un mismo punto de derecho, lo cual conllevó a la imposibilidad de ejecutar de forma simultánea lo ordenado. Esto, a su vez, imposibilitó el cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 6 de la LOGJCC para las garantías jurisdiccionales. 64. Por otra parte, los errores judiciales también tuvieron un resultado dañoso que fue grave y significativo para el sujeto obligado por las decisiones antinómicas. Pues, ARCSA se encontraba en una situación sin solución posible, en tanto que el acatamiento de una orden judicial implicaba el incumplimiento de otra. En tal virtud, no se debía imponer sobre dicha entidad una carga derivada de actuaciones no imputables a ella. Sin embargo, la jueza de la Unidad Judicial 1 procuró forzar el cumplimiento de su decisión, pese a haber tenido conocimiento de la presente acción de incumplimiento por la antinomia jurisdiccional. 65. Por lo anterior, en este caso, la Corte verifica que se cumple el elemento (3) en los supuestos (3.1) y (3.2) identificados en el párrafo 48 ut supra para que exista error inexcusable.”*

12. Respetto a los alegatos de defensa de la sumariada

En la versión rendida por la sumariada y en la comparecencia de su abogado patrocinador a la audiencia efectuada dentro del presente expediente disciplinario, se alegó lo siguiente: **a) se trata de una divergencia de interpretación de normas constitucionales y segundo creemos que no existe daño alguno.** Al respecto, es importante tener en cuenta que las actuaciones jurisdiccionales de la jueza sumariada fueron analizadas por los Jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, por lo tanto, el Consejo de la Judicatura, como órgano de disciplina de la función judicial no puede poner en tela de duda la decisión emitida por la referida Corte ni analizar la interpretación de normas realizadas por los juzgadores, por lo cual el alegato es improcedente. **b) no existe una “antinomia jurisdiccional”, tal como lo señaló la Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez en su voto concurrente.** En este punto, se debe tener en claro que aun cuando exista un voto concurrente, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió que existió una antinomia jurídica a consecuencia de la decisión adoptada por

la jueza sumariada en la causa No. 12283-2023-00488. **c) Que, su actuación “siempre fue el de precautelar, garantizar y proteger el derecho constitucional a la salud de los pacientes que requieren la medicación”.** Aún cuando su actuación haya sido en aras de proteger el derecho a la salud, con su decisión, la sumariada incurrió en un incumplimiento de normas que derivó en un error inexcusable que incluso tuvo consecuencias graves tal como se ha detallado anteriormente, por lo cual este alegato carece de asidero jurídico. **d) Falta de motivación del informe motivado de 27 de noviembre de 2024.** De la revisión del referido informe, se colige que se han respetado las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución de la República del Ecuador, por cuanto se ha aplicado la norma pertinente para el caso. Así mismo es menester indicar que, de conformidad con lo establecido dentro de la sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, la Corte Constitucional ha manifestado que al ser la motivación una garantía de los derechos al debido proceso y a la defensa, para determinar si una argumentación jurídica es suficiente, se debe atender al criterio rector de que “(...) una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa (...)”, esto quiere decir que 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, es por esto que una argumentación jurídica es suficiente siempre que esté integrada por estos dos elementos: “(...) (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente (...)”; lo que quiere decir que: la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso, y como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la referida fundamentación jurídica no puede consistir en “la mera enumeración de las normas que podrían resultar aplicables a los hechos o conductas”, sino que debe involucrar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso, y por otro lado, la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso, y como lo ha señalado la Corte Constitucional, la motivación no se agota con la mera enunciación de los antecedentes de hecho sino que, por el contrario, deben exponer el conjunto de pruebas que han sido analizadas. Es así que, una vez examinada la resolución recurrida, se ha podido evidenciar que ésta cumple con la garantía constitucional determinada en el literal l) del número 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, al existir dentro de la misma una fundamentación normativa suficiente, una fundamentación fáctica suficiente respecto de los hechos por los cuales se inició el presente sumario disciplinario y un debido análisis del acervo probatorio, lo cual conllevó a que la autoridad provincial forme un criterio y realice una recomendación del tipo de sanción que debería imponerse a la sumariada.

13. ANÁLISIS DE REINCIDENCIA

Conforme se desprende de la certificación conferida por la Secretaría de la Subdirección Nacional de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura, de 11 de diciembre de 2024, la abogada Jenny Patricia Freire Arias, no registra sanciones disciplinarias.

14. ANÁLISIS DE PROPORCIONALIDAD DE LA SANCIÓN

Respecto al análisis de las circunstancias constitutivas de la falta disciplinaria, de conformidad con el artículo 110 del Código Orgánico de la Función Judicial, en el presente caso se puede identificar los siguientes puntos: **i) Naturaleza de la falta.** La infracción disciplinaria imputada a la jueza sumariada es aquella tipificada en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial en el que se detallan cada una de las infracciones gravísimas sancionadas con la destitución del cargo, en el presente caso, error inexcusable. **ii) Grado de participación del servidor** (artículo 110 número 2): En este punto se ha verificado que la abogada Jenny Patricia Freire Arias, por sus actuaciones como Jueza

de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, emitió la resolución de la causa No. 12283-2023-00488 el 07 de abril de 2023, en el que dispuso que se revoque la medida cautelar autónoma emitida por los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha dentro de la causa No. 17250-2023-00022, con lo cual ocasionó que se genere una incertidumbre acerca de la decisión que debía cumplirse, aquella emitida por el referido Tribunal de Garantías Penales o la revocatoria dictada por la jueza sumariada, las cuales eran contradictorias. En este sentido, la servidora sumariada fue autora material de la infracción disciplinaria imputada en el presente expediente. **iii) Sobre los hechos punibles que constituyen una sola falta** (artículo 110 número 4), de conformidad a lo declarado por los Jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia de 11 de julio de 2024, se evidencia que la sumariada, incurrió en la falta contenida en el artículo 109 número 7 del Código Orgánico de la Función Judicial por haber actuado con error inexcusable. **iv) Respecto a los resultados dañosos que hubieran producido la acción u omisión** (artículo 110 número 5). Tal como se detalló anteriormente, la actuación de la abogada Jenny Patricia Freire Arias, atentó contra la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, generando una incertidumbre respecto a la ejecución de la decisión jurisdiccional previamente adoptada por los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, tomando en cuenta que la decisión discutida tenía que ver con el registro sanitario de un medicamento, lo cual además puede afectar el derecho a la salud de las personas que debían adquirir la medicación.

En definitiva, al realizarse el análisis de todos los elementos que dispone el Código Orgánico de la Función Judicial, en concordancia con lo estipulado por la Corte Constitucional en la sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, corresponde aplicar el máximo de la sanción establecida en el numeral 4^a del artículo 105 del Código Orgánico de la Función Judicial, toda vez que el sumariado incurrió en una infracción de naturaleza gravísima sancionada con destitución.

Por todo lo expuesto, deviene en pertinente acoger el informe motivado emitido por la magíster Érika Lucía Alvarado Barragán, Directora Provincial de Los Ríos del Consejo de la Judicatura, el 27 de noviembre de 2024.

15. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de las consideraciones expuestas, **EL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA, POR UNANIMIDAD DE LOS PRESENTES** resuelve:

15.1 Acoger el informe motivado emitido el 27 de noviembre de 2024, por la magíster Érika Lucía Alvarado Barragán, Directora Provincial de Los Ríos del Consejo de la Judicatura, por haberse comprobado la responsabilidad administrativa de la sumariada.

15.2 Declarar a la abogada Jenny Patricia Freire Arias, por sus actuaciones como Jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, responsable de haber incurrido en la infracción disciplinaria prevista en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, esto es haber actuado con error inexcusable, conforme así fue declarado por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia de 11 de julio de 2024 y de acuerdo al análisis realizado en el presente sumario disciplinario.

⁴ Art. 105.- Clases de sanciones disciplinarias.- Las sanciones disciplinarias serán de las siguientes clases: 4. Destitución.

15.3 Imponer a la abogada Jenny Patricia Freire Arias, por sus actuaciones como Jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, la sanción de destitución de su cargo.

15.4 Remitir copias certificadas de la presente resolución a la Dirección Nacional de Talento Humano del Consejo de la Judicatura para que se ponga en conocimiento del Ministerio del Trabajo, la inhabilidad especial para el ejercicio de puestos públicos que genera la presente resolución de destitución en contra de la servidora judicial sumariada, abogada Jenny Patricia Freire Arias, por sus actuaciones como Jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, conforme lo previsto en el artículo 15 de la Ley Orgánica del Servicio Público y numeral 6 del artículo 77 del Código Orgánico de la Función Judicial.

15.5 De conformidad a lo establecido en el último inciso del artículo 109.4 del Código Orgánico de la Función Judicial, se dispone que la Dirección Nacional de Comunicación Social del Consejo de la Judicatura, publique la presente resolución en la página web del Consejo de la Judicatura, a efectos de transparencia y publicidad de las resoluciones administrativas sobre la aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial.

15.6 Actúe la Secretaría de la Subdirección Nacional de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura.

15.7 Cúmplase, notifíquese y publíquese.

Mgs. Mario Fabricio Godoy Naranjo
Presidente del Consejo de la Judicatura

Dra. Narda Solanda Goyes Quelal
Vocal del Consejo de la Judicatura

Dr. Merck Milko Benavides Benalcázar
Vocal del Consejo de la Judicatura

Dra. Yolanda De Las Mercedes Yupangui Carrillo
Vocal del Consejo de la Judicatura

CERTIFICO: que, en sesión de 12 de diciembre de 2024, el Pleno del Consejo de la Judicatura, por unanimidad de los presentes, aprobó esta resolución.

Mgs. Marco Antonio Cárdenas Chum
**Secretario General
del Consejo de la Judicatura**