

EL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA.- Quito, a 27 de octubre de 2022.- a las 21h52. **VISTOS:**

NEGATIVA A SOLICITUD DE MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN: PCJ-NMPS-018-2022.

SERVIDOR JUDICIAL: Doctor Eleuterio Edulfo Aguilar Heredia, Juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas, provincia de El Oro.

1. ANTECEDENTES

Mediante Memorando circular DP07-2022-0765-MC (TR: DP07-INT-2022-03095), de 28 de septiembre de 2022, la magíster Claudia Cristina Sánchez Gutiérrez, Directora Provincial de El Oro del Consejo de la Judicatura, remite a los Vocales del Consejo de la Judicatura la solicitud de medida preventiva de suspensión en contra del doctor Eleuterio Edulfo Aguilar Heredia, Juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas, provincia de El Oro, por sus actuaciones dentro de la acción constitucional número 07309-2022-00027, por presuntamente haber incurrido en error inexcusable dentro de la precitada causa, esto de acuerdo a la declaratoria jurisdiccional previa emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, expedida en sentencia de 15 de julio de 2022.

2. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 numeral 5 del Código Orgánico de la Función Judicial y los artículos 48 y 50 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los Servidores de la Función Judicial y el numeral 6 de la decisión emitida en la Sentencia No. 10-09-IN y acumulados/22, de 12 de enero de 2022, en el cual la Corte Constitucional del Ecuador, resolvió: “*Declarar la constitucionalidad condicionada del numeral 5 del artículo 269 del COFJ siempre y cuando dicha facultad sea ejercida por el pleno del Consejo de la Judicatura de acuerdo a su función prevista en el artículo 264 del COFJ*”, el Pleno del Consejo de la Judicatura es competente para conocer y resolver la presente medida preventiva de suspensión.

3. LEGITIMACIÓN ACTIVA

De conformidad con los artículos 48 y 50 de Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los servidores de la Función Judicial (publicado en el Registro Oficial No. 105, de 14 de julio de 2022), en los cuales se establece que la naturaleza de la medida de suspensión es excepcional y preventiva, y, podrá ser dictada de manera motivada en cualquier momento, aún antes de la iniciación del procedimiento administrativo cuando el Pleno del Consejo de la Judicatura considere que se ha cometido o se están cometiendo infracciones graves o gravísimas prevista en el Código Orgánico de la Función Judicial. En cuyo caso una vez dictada la medida preventiva de suspensión, el Pleno del Consejo de la Judicatura dispondrá a la autoridad competente el inicio o la continuación del procedimiento administrativo respectivo.

4. PROCEDENCIA DE LA MEDIDA DE SUSPENSIÓN

El 15 de julio de 2022, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales expidió sentencia dentro de la acción constitucional de medidas cautelares autónomas 07309-2022-00027, en la cual se estableció lo siguiente:

“(…) 2.4.1. SOBRE LAS CONDUCTAS EJECUTADAS POR EL JUEZ DE LA UNIDAD JUDICIAL (….) 130. Respecto de la conducta del juez de la Unidad Judicial en este proceso este órgano colegiado identifica las siguientes conductas a ser analizadas: (i) el avocar conocimiento de

la causa sin verificar los requisitos de los Arts. 26 y 27 de la LOGJCC; ii) Emitir disposiciones en calidad de medidas cautelares mediante las cuales se reconocieron derechos a favor de la empresa SEXICORP S.A.; iii) disponer acciones y omisiones para las entidades públicas –SENAE y Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca- que van en contra de ley expresa; y, iv) la falta de celeridad para revocar las medidas, emitir la resolución por escrito y enviar el proceso al superior solicitadas por el Ministerio contrariamente a lo sucedido cuando atendía las peticiones de la señora Jaramillo.

131. Sobre la primera conducta identificada, del proceso se desprende que el 13 de enero de 2022 el juez avocó conocimiento de la causa y sin realizar la verificación contemplada en los Arts. 26 y 27 de la LOGJCC, sin argumentación ni motivación jurídica y peor constitucional emitió acciones en calidad de medidas cautelares, dando origen a un procedimiento que debió inadmitirse de plano porque el ordenamiento jurídico no contempla las garantías jurisdiccionales para las pretensiones plasmadas en la demanda.

132. Frente a ello, el juez de la Unidad Judicial en su informe, refiere que al ser competente para conocer, tramitar y resolver la causa puesto que en la petición de la señora Jaramillo se aduce la existencia de la vulneración de derechos de la que fue objeto la empresa SEXICORP S.A. por parte de las entidades públicas. Que su actuación está apegada a la Constitución y a la ley. Que luego del análisis profundo acerca de la real existencia de vulneración de derechos constitucionales, con fundamento en la demanda y la documentación adjunta, se estableció lo actuado por el SENAE con relación a la negativa de los saldos de importación existentes y que corresponden a las declaraciones aduaneras únicas detalladas.

133. Esta Sala observa que los fundamentos del informe de descargo pretenden justificar la falta de aplicación de la norma vigente y aplicable al caso concreto por parte del juez de la Unidad Judicial, en el supuesto de apegar sus actuaciones a la ley, normativa constitucional y precedentes jurisprudenciales abundantes que cita, pero continúa sin brindar una justificación a la inobservancia de los requisitos contenidos en los artículos 26 y 27 de la LOGJCC.

134. Por el contrario, señala que la señora Jaramillo aduce la existencia de la vulneración de derechos de la que fue objeto la empresa SEXICORP S.A. con lo cual, no hace sino, conceder razón a este Tribunal, respecto de la inexistencia de los requisitos para que prospere su petición en estricto sentido puesto que, no se trata de prevenir la posible vulneración de derechos sino que tal como lo reconoce en su informe al señalar que “vulneraron los derechos de la empresa”, lo que se pretendía era velar por los intereses de una empresa contrariamente a la naturaleza de las medidas cautelares, cuando lo que presuntamente se estaba vulnerando es el derecho al trabajo de la peticionaria; derecho al trabajo, que dicho sea de paso, tampoco estaba en juego.

135. Bajo estas consideraciones, se dio origen a un procedimiento de medidas cautelares no previsto para “la vulneración de derechos de la empresa SEXICORP S.A.”, puesto que la empresa como persona jurídica no tiene derecho al trabajo pues éste es un derecho humano y por tanto, no es atribuible a una empresa la que tiene sus derechos propios.

136. Cabe recordar que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes como parte del debido proceso que deben cumplir las medidas cautelares debiendo cumplir con los presupuestos y requisitos configurados en la normativa procesal, con lo cual se garantiza el acceso efectivo al procedimiento en la medida en que se ajuste al ordenamiento jurídico que lo regula.

137. Dado que el procedimiento de medidas cautelares no está previsto para el supuesto en análisis de conformidad con los Arts. 26 y 27 de la LOGJCC, si no se hubiese avocado conocimiento, tramitado ni concedido lo solicitado, no hubiese implicado una vulneración de los presuntos

derechos constitucionales reclamados. Al contrario, aquella decisión, al ser apegada a la ley hubiese evitado una afectación gravísima y dañina a la administración pública como consecuencia de la actuación judicial errónea que contrariamente a toda posibilidad actuó en la forma descrita.

138. Esta conducta trajo consigo la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por cuanto, al aceptar una petición bajo las circunstancias detalladas contrariamente a la legislación vigente, prosiguió un proceso en estricto sentido inexistente, contraviniéndose el principio constitucional de legalidad aunque el análisis continúa puesto que, la conducta errónea no se agota en este primer momento.

139. Este Tribunal identifica que el juez de la Unidad Judicial incurrió en un error grave y dañino en la aplicación de la normativa pertinente al caso concreto al haber avocado conocimiento, concedido lo solicitado y tramitado un procedimiento de medidas cautelares inexistente, inobservando groseramente lo dispuesto en los artículos 26 y 27 de la LOGJCC.

140. Así, la gravedad de este juicio erróneo se verifica en que, inició un procedimiento que a todas luces no pretendía evitar o prevenir una amenaza o violación de derechos humanos constitucionales y por lo tanto, incumpliendo la finalidad de las medidas cautelares para fines totalmente alejados de la legislación, el juez de la Unidad Judicial dio paso a la tramitación de un proceso inexistente, por fuera de la previsibilidad en la aplicación de las normas que garantiza el derecho a la seguridad jurídica, pese a que, tal como lo señala en su informe, tenía pleno conocimiento de las razones por las cuales el SENA le advierte al señor Intriago que debe cumplir con la normativa vigente, que constan en el oficio de fecha 21 de diciembre de 2021 el cual dejó sin efecto. Con ello, abrió la puerta para que reine la inseguridad jurídica para las entidades públicas involucradas, como se analizará posteriormente.

141. A juicio de este Tribunal, esta actuación contraviene lo previsto en los artículos 26 y 27 de la LOGJCC y, de conformidad con la sentencia No. 3-19- CN/20 y lo señalado en los párrafos ut supra, constituye un juicio absurdo y arbitrario que se “halla fuera de las posibilidades interpretativas o constataciones fácticas generalmente reconocidas como jurídicamente razonables y aceptables” [22].

142. En relación con la segunda conducta identificada esto es, la actuación de emitir disposiciones en calidad de medidas cautelares mediante las cuales se reconocieron derechos a favor de la empresa SEXICORP S.A., este Tribunal considera que mediante auto de fecha 13 de enero de 2022, el juez de la Unidad Judicial emitió disposiciones que bajo ningún punto de vista constituyen medidas cautelares que tengan la finalidad de prevenir la vulneración de derechos tal como es la finalidad de dichas garantías. Que lo que en realidad se dispusieron fueron acciones tendientes a permitir que la empresa SEXICORP S.A., realice actos de comercio sin cumplir con la normativa legal vigente para ello.

143. Entonces, lo que en los hechos resulta, es la creación –al margen de la ley- de derechos para la empresa, lo cual no solo que una vez más, desnaturaliza las medidas cautelares pues permitió que dichas acciones se ejecutaran sin establecer el tiempo, el modo y el lugar en que deben cumplirse, contraviniendo la naturaleza ágil y simple que caracteriza al procedimiento de medidas cautelares constitucionales, sino que además, implica el desconocimiento de toda la normativa legal y constitucional, pues le otorgó a la empresa una patente de corso para actuar al margen de la ley.

144. Esta conducta afecta al propio accionar del juez de primer nivel como autoridad judicial llamada a observar la Constitución y la ley y que además, desconoce las competencias y atribuciones de las entidades públicas en cuestión. Sin embargo, en el informe de descargo el juez menciona que sus actuaciones estuvieron apegadas a la ley y a la Constitución lo que, tal como se ha analizado no se apega a la realidad.

145. Este Tribunal identifica que el juez de la Unidad Judicial incurrió en un error grave y dañino en la aplicación de la normativa pertinente al caso concreto al haber dispuesto acciones que lejos de constituir medidas cautelares constitucionales, de hecho crearon derechos a favor de la empresa a la que se permitió realizar actos de comercio al margen de la ley y por tanto, dicho procedimiento de medidas cautelares es inexistente, inobservando lo dispuesto en los Arts. 76.1.3.7 c, k, l, 226 y 83 de la Constitución de la República. Así, la gravedad de este juicio erróneo se verifica en que, dispuso dichas acciones que por lejos, pretendían evitar una vulneración como tal, porque al ordenar que se le permita cumplir con saldos de importación sin verificar siquiera que dichos saldos existían, lo cual depende de la verificación de la documentación y no solamente de lo que la peticionaria señaló, pues se trata de un asunto netamente legal, el juez dispuso que se continuara una importación de productos hidrobiológicos sin tener declaración aduanera única (DAU) y por consiguiente sin contar con guías de movilización –lo cual expresamente se señala por la peticionaria en su demanda- y a pesar de ello, el juez actúa como se ha descrito. Lo más grave, radica en que, no conforme con las primeras disposiciones, se aventura a ordenar que se emitan NUEVAS AUTORIZACIONES para la importación de otros productos que nada tienen que ver con las primeras DAU, lo cual raya en lo insólito y absurdo legal, increíble incluso de creer y claro, de dejar pasar por alto.

146. Esta conducta en nada pretendía evitar o prevenir una amenaza o violación de derechos humanos constitucionales y por lo tanto, incumpliendo una vez más, la finalidad de las medidas cautelares, dispone acciones con fines totalmente alejados de la legislación; el juez de la Unidad Judicial concedió acciones que como medidas cautelares no existen, en un proceso inexistente, y que en los hechos le permitió cumplir acciones, evadiendo el cumplimiento de requisitos y procedimientos legales, como si los hubiese cumplido y por tanto, tuviese el derecho para ejecutarlos y exigir su cumplimiento, por lo cual esta conducta alcanza un grado de gravedad máxima y sumamente dañina para la administración pública tanto judicial como administrativa, ya que las actuaciones rayan en el desconocimiento de todo el sistema de control aduanero, de importación y pesquero por fuera de la previsibilidad en la aplicación de las normas legales y constitucionales que garantizan el derecho a la seguridad jurídica. Con ello, se aseguró que reine la inseguridad jurídica para las entidades públicas involucradas.

147. A juicio de este Tribunal, esta actuación contraviene lo previsto en los artículos 76.1.3.7.c.k.l., 226 y 83 de la Constitución y, de conformidad con la sentencia No. 3-19-CN/20 y lo señalado en los párrafos ut supra, constituye un juicio absurdo y arbitrario que se “halla fuera de las posibilidades interpretativas o constataciones fácticas generalmente reconocidas como jurídicamente razonables y aceptables” tal como se ha señalado en el análisis de la primera conducta.

148. La tercera conducta identificada esto es, la actuación de disponer acciones y omisiones para las entidades públicas –SENAE y Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca- que van en contra de ley expresa puesto que las acciones dispuestas en calidad de medidas cautelares implican que las entidades públicas ejecuten acciones y se abstengan de cumplir con actuaciones que involucran el cabal cumplimiento de las competencias, potestades y atribuciones para las cuales fueron creadas dichas entidades. En el caso del SENAE, entre otros, para vigilar y controlar el ingreso de mercancías de todo tipo al país, la cual debe contar con la autorización de esta primera entidad y además, cumplir y contar con los permisos y las autorizaciones de la entidad rectora, en este caso de la Subsecretaría de Recursos Pesqueros para que el ingreso de los productos hidrobiológicos cuente con la documentación de respaldo que certifique que se trata de pesca regular y no ilegal.

149. No conforme con esto, el juez ORDENA que la Subsecretaría de Recursos Pesqueros –sin tener más que la orden del juez- emita las NUEVAS AUTORIZACIONES para que la empresa pueda importar derivados de los peces como la harina y otros productos sin haber cumplido con los procedimientos y requisitos propios de este tipo de intercambios comerciales.

150. Esta situación se ve agravada cuando incluso, la propia peticionaria le hace conocer que las entidades públicas de cierta manera se niegan a cumplir con dichas disposiciones que a todas luces asoman como ilegales y, contrario a reconsiderar sus disposiciones, no por una sino por varias ocasiones, mediante providencias claramente detalladas en los acápites ut supra, conminó a los funcionarios de dichas instituciones a cumplir con sus disposiciones bajo prevenciones de cumplir con las normas que establecen la destitución de los funcionarios que no cumplen con lo dispuesto por la autoridad judicial.

151. Lo señalado por este Tribunal no implica el desconocimiento de las normas contenidas en los Arts. 29 y 30 de la LOGJCC sino que, en el caso in examine, a sabiendas de que sus actuaciones no tenían la naturaleza de medidas cautelares sin embargo, obligó a los funcionarios a cumplir con lo dispuesto con lo cual se consumó la vulneración a la naturaleza no solo de las medidas cautelares sino también del Ministerio y la Subsecretaría de Recursos Pesqueros en particular y del SENA como instituciones del Estado llamadas a cumplir con el control de la mercancía que ingresa al país, y finalizar con la seguridad jurídica.

152. El juez para tratar de justificar sus actuaciones en este aspecto nuevamente insiste que sus actuaciones han sido tomadas apegadas a la ley y la Constitución en lo que se refiere a cumplir con la importación de saldos de importación de las DAU puesto que, a su criterio estaban dirigidos a prevenir la vulneración de derechos; sin embargo, nada dice respecto de las órdenes de conceder nuevas autorizaciones dispuestas a la Subsecretaría de Recursos Pesqueros.

153. Nuevamente este Tribunal llega a la conclusión que siendo que el procedimiento y las medidas cautelares dispuestas no están previstas para el supuesto en análisis y que es evidente la vulneración a las disposiciones legales contenidas en los Arts. 7, 146 y 181 de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Cultura y Pesca, el Decreto Ejecutivo No. 852 del 28 de Diciembre de 2015 y el Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal no declarada y no reglamentada, y a los Arts. 226 y 83 de la Constitución, por medio de la conducta del juez de la Unidad Judicial en franca inobservancia y transgresión del derecho a la seguridad jurídica.

154. Este Tribunal identifica que el juez de la Unidad Judicial incurrió en un error grave al disponer dichas acciones como medidas cautelares en contra de las entidades públicas sin cumplir con los procedimientos y requisitos para obtener las autorizaciones pertinentes lo cual dañó en alto grado la institucionalidad tanto del SENA como del Ministerio, al dejar de aplicar la normativa legal y constitucional antes señalada y al obligar a las instituciones que se abstengan de ejecutarla, al no requerir el cumplimiento de procedimientos y requisitos para proceder a obtener las autorizaciones correspondientes para los actos de comercio que pretendía la empresa.

155. Este daño se verificó además de todo lo señalado cuando el juez de primer nivel al momento de decidir respecto de la revocatoria de las medidas cautelares, lo hizo de tal manera que si bien en la primera parte de su decisión aparentemente revoca las medidas cautelares emitidas en fecha 13 de enero de 2022, acto seguido, dice que nuevamente dispone medidas cautelares, cuando aquellas hacen referencia a la orden de emitir nuevas autorizaciones para la importación de otros productos a favor de la empresa y lo que en realidad hace, es mantener las medidas dispuestas y por tanto, no existe sino una revocatoria parcial de las medidas ordenadas.

156. Ahora bien, si lo que se solicitó fue la revocatoria y al no concederse lo solicitado en estricto sentido, se negó la revocatoria aunque en un juego de palabras se dice que se revoca pero en realidad se las mantienen y lo que es peor aún, al disponer nuevamente que se emitan las nuevas autorizaciones se va más allá cuando amplía, sin ningún fundamento ni argumentación legal que se le permita el adentramiento de la mercancía y la comercialización tanto nacional como

internacional lo cual rebasa toda posibilidad jurídica razonable y por el contrario se constituye en una aberración jurídica insalvable.

157. *Así, una vez más se distorsionó la finalidad de las medidas cautelares para fines totalmente alejados de la legislación, ya que como se ha dicho respecto de las anteriores conductas, el juez de la Unidad Judicial tramitó un proceso inexistente, concedió medidas inexistentes lo que dio como resultado que se emitieran órdenes judiciales que implicaron la desnaturalización de las competencias y atribuciones de los funcionarios de las entidades públicas que se vieron obligados a actuar en contra de ley expresa y que, por otro lado, se abstuvieran de cumplir con las actividades propias de la institución rectora y controladora.*

158. *Todo lo expuesto, se enmarca por fuera de la previsibilidad en la aplicación de las normas que garantiza el derecho a la seguridad jurídica, lo cual a juicio de este Tribunal, contraviene lo previsto en los artículos 26 y 27 de la LOGJCC y, de conformidad con la sentencia No. 3-19-CN/20 y lo señalado en los párrafos ut supra, constituye un juicio absurdo y arbitrario que se “halla fuera de las posibilidades interpretativas o constataciones fácticas generalmente reconocidas como jurídicamente razonables y aceptables”.*

159. *En relación con la cuarta conducta identificada esto es, la conducta de falta de celeridad para revocar las medidas, emitir la resolución por escrito y enviar el proceso al superior solicitadas por el Ministerio contrariamente a lo sucedido cuando atendía las peticiones de la señora Jaramillo.*

160. *El juez para tratar de justificar su actuación en su informe señala que se ha sujetado a los términos previstos para la tramitación de este procedimiento y ha atendido de manera inmediata la petición de medida cautelar, pero ello no está en discusión puesto que, efectivamente se advierte celeridad para atender las peticiones de la señora Jaramillo, y, en condiciones normales así se debe actuar en este tipo de procedimientos.*

161. *Lo que se advierte por este Tribunal es la falta de celeridad para atender las peticiones de las entidades públicas pese a la presentación de la documentación respectiva donde se estableció que nunca existieron saldos pendientes de importación en las DAU y pese a ello, lejos de revocar de manera inmediata lo dispuesto, tal como actuó al concederlas, convocó a audiencia, lo cual es una excepcionalidad en este tipo de procedimientos más aun frente a la contundencia de los informes; audiencia que se llevó a cabo dieciséis días después de haberse solicitado por el Ministerio y el SENA –desde el 9 hasta el 25 de Febrero-.*

162. *Esta conducta se ve agravada cuando luego de cumplirse con la mentada audiencia, se demoró cuarenta días para emitir la resolución por escrito y peor aun cuando el Ministerio interpuso el recurso de apelación en fecha 11 de abril y luego de una serie de evasivas recién en fecha 25 de mayo dispone que se eleve el proceso al superior, esto es, después de cuarenta y cuatro días, el cual al final recién llegó a la sala de sorteos los primeros días del mes de Junio de este año. Pese a la contundencia de la documentación presentada por la administración pública, el juez de la Unidad Judicial se demoró más de tres meses y medio para convocar a una audiencia que no tenía sentido, dictar un auto revocando las medidas –que para atender la solicitud de la señora Jaramillo solamente le tomó unas pocas horas- y luego enviar el proceso al superior.*

163. *Este Tribunal identifica que el juez de la Unidad Judicial incurrió en un error grave al incurrir en demora al despachar los pedidos de la administración pública en la forma detallada y las consecuencias dañinas se observa cuando adicionalmente durante todo este tiempo se mantuvieron las acciones dispuestas que, como se ha mencionado en el análisis que antecede, se trataron de acciones que desnaturalizaron las medidas cautelares y se atentó grave y dañinamente en contra de la institucionalidad del SENA y del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca.*

164. El juez de la Unidad Judicial menciona entre los argumentos de descargo que sus actuaciones gozan de independencia judicial (Art. 168 C.R.E.) y que si bien el control jurisdiccional tiene como finalidad la corrección de las decisiones de los jueces inferiores a través de los medios impugnatorios ello no quiere decir que puedan ser destituidos únicamente porque su decisión fue revocada porque el disentir con el criterio del órgano revisor de las decisiones no puede ser causal para la destitución, apreciaciones con las que está de acuerdo este Tribunal, sin embargo, en el presente caso no se trata de la simple revocatoria de la decisión del juez de primer nivel puesto que, tal como se ha analizado a lo largo de esta decisión, todas las actuaciones del juez de la Unidad Judicial distorsionaron y desnaturalizaron la finalidad de las medidas cautelares para cumplir fines totalmente alejados de la legislación.

165. El juez de la Unidad Judicial tramitó un proceso inexistente, concedió medidas inexistentes lo que dio como resultado que se emitieran órdenes judiciales que implicaron la desnaturalización de las competencias y atribuciones de los funcionarios de las entidades públicas que se vieron obligados a actuar en contra de ley expresa y que, por otro lado, se abstuvieron de cumplir con las actividades propias de la institución rectora y controladora para finalmente actuar en franca vulneración del sub-principio de celeridad únicamente en lo que se refiere a atender a la administración pública. Lo expuesto, se opone a la independencia judicial lo cual no puede asumirse como la patente de corso para actuar pretendiendo que sus actuaciones solamente puedan ser revocadas ya que todos sus actos tienen consecuencias que en este caso, resultaron ser gravísimas y altamente dañinas en la forma detallada.

166. Lo relatado, por cuarta ocasión, se enmarca por fuera de la previsibilidad en la aplicación de las normas que garantiza el derecho a la seguridad jurídica, lo cual a juicio de este Tribunal, nuevamente contraviene lo previsto en los artículos 26 y 27 de la LOGJCC, Arts. 7, 146 y 181 de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Cultura y Pesca, el Decreto Ejecutivo No. 852 del 28 de Diciembre de 2015 y el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal no declarada y no reglamentada, y a los Arts. 226, 83 y 169 de la Constitución y de conformidad con la sentencia No. 3-19-CN/20 y lo señalado en los párrafos ut supra, constituye un juicio absurdo y arbitrario que se “halla fuera de las posibilidades interpretativas o constataciones fácticas generalmente reconocidas como jurídicamente razonables y aceptables”.

167. En virtud de las consideraciones expuestas a lo largo de esta decisión y en particular en los párrafos ut supra, este Tribunal declara que el juez de la Unidad Judicial INCURRIÓ EN ERROR INEXCUSABLE por cuanto, lejos de la independencia judicial que alega, inobservó toda la normativa legal y constitucional relativa a la imposibilidad aceptar a trámite, conocer y conceder las medidas dispuestas en este proceso, con lo cual se inició un procedimiento inexistente que sirvió para distorsionar y desnaturalizar la finalidad de las medidas cautelares para cumplir fines totalmente alejados de la legislación; para que el juez de la Unidad Judicial tramitara un proceso inexistente, concediera medidas inexistentes lo que dio como resultado que se emitieran órdenes judiciales que implicaron la desnaturalización de las competencias y atribuciones de los funcionarios de las entidades públicas que se vieron obligados a actuar en contra de ley expresa y que, por otro lado, se abstuvieron de cumplir con las actividades propias de la institución rectora y controladora para finalmente actuar en franca vulneración del sub-principio de celeridad. Todo ello, implica para el juez de primer nivel, el incumplimiento de su deber de aplicar las normas correspondientes y específicas de conformidad con los hechos de una determinada causa judicial y garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes sin que haya ninguna explicación jurídica para sus actuaciones y, como consecuencia, ocasionó un perjuicio a la administración de justicia y a la administración pública por incumplir su deber de aplicar las normas correspondientes y específicas de conformidad con los hechos de la causa judicial bajo análisis.

168. Cabe precisar que, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento, la declaratoria judicial previa constituye un pronunciamiento sobre la existencia de infracción ‘mas no sobre la determinación de la responsabilidad subjetiva ni la sanción que corresponda al servidor o servidora judicial’. En tal virtud, de conformidad con el artículo 22 de la Ley Reformatoria del COFJ, corresponderá al Consejo de la Judicatura, en el sumario administrativo que lleve adelante, realizar otras valoraciones como la gravedad de la conducta, el grado de responsabilidad en razón de las conductas ejecutadas, la idoneidad, la proporcionalidad de la sanción, entre otros. Por último, según lo dispuesto en el Reglamento, la presente declaración jurisdiccional previa de existencia de error inexcusable es única e inapelable [23], y constituye condición suficiente para que el Consejo de la Judicatura inicie el sumario administrativo. (...) CUARTO.- DECISIÓN: 182. En mérito de lo expuesto, el Tribunal de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, en funciones de jueces constitucionales, resuelve: 1. Aceptar el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca. 2. Declarar que el auto de fecha 13 de enero de 2022, las 17h24 y el auto de fecha 6 de abril de 2022, las 16h0, así como todas las actuaciones realizadas a lo largo de este procedimiento, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica del SENA y del Ministerio de Comercio Pesca, reconocido en el artículo 82 de la Constitución, por haber desnaturalizado las medidas cautelares constitucionales y transgredido el principio de legalidad y el de competencia positiva y por adición, el derecho al debido proceso en las garantías contenidas en los numerales 1, 3 y 7. c. k. l. del Art. 76 de la Constitución al proceder a tramitar y conceder medidas en franca inobservancia de los derechos de las partes y del trámite propio de cada procedimiento, al tiempo que deja en indefensión a las instituciones públicas sin ser escuchadas en igualdad de condiciones, y ser juzgadas por un juez imparcial y contar con una resolución debidamente motivada, y finalmente faltar al principio de celeridad. (...) 4. Respecto a la actuación del juez de la Unidad Judicial, dispone: 4.1. Declarar que el Dr. ELEUTERIO EDULFO AGUILAR HEREDIA, juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el Cantón Arenillas que aceptó, tramitó y resolvió el proceso No. 07309-2022-00027 en primera instancia, al amparo del análisis de las conductas detalladas, incurrió en error inexcusable al aceptar a trámite, conceder las medidas solicitadas sin tener fundamento legal ni constitucional; conceder derechos a la empresa SEXICORP S.A. en contravía de expresas normas legales; disponer acciones y omisiones para el SENA y el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca –Subsecretaría de Recursos Pesqueros- en contra de leyes expresas, obligando a los servidores públicos a acatar sus disposiciones ilegales y con ello, someterlos bajo prevenciones de incumplimiento de decisiones de autoridad competente a incumplir con las labores propias de sus funciones; y finalmente, incurrir en falta de celeridad en la tramitación de las peticiones de las entidades públicas cuando le manifestaron que no existía causa legal para las medidas concedidas (...).”

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 76 establece claramente que el debido proceso es un derecho y una garantía para el ejercicio de otros derechos y la aplicación de principios constitucionales y legales que tutelan al individuo frente a la actuación del Estado, trasladando a este la obligación de conducir la manifestación de sus actos jurídicos con respeto al procedimiento diseñado en el ordenamiento jurídico.

El numeral 5 del artículo 269 del Código Orgánico de la Función Judicial, establece que de forma excepcional y como medida preventiva, se suspenderá de forma motivada en el ejercicio de funciones a las servidoras y los servidores de la Función Judicial, incluyendo la remuneración, por el plazo máximo de tres (3) meses cuando considere que se ha cometido o se esté cometiendo infracciones graves o gravísimas previstas en este Código, facultad que le corresponde al Pleno del Consejo de la Judicatura conforme lo establece el numeral 6 de la decisión emitida en la Sentencia No. 10-09-IN y acumulados/22, de 12 de enero de 2022, en el cual la Corte Constitucional del Ecuador resolvió: “Declarar la constitucionalidad condicionada del numeral 5 del artículo 269 del COFJ siempre y cuando dicha facultad sea ejercida por el pleno del Consejo de la Judicatura de acuerdo a su función prevista en el artículo 264 del COFJ”.

Asimismo, los artículos 48 y 50 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para los servidores de la Función Judicial, establecen:

“(...) Art. 48.- Autoridad competente para imponer la medida preventiva de suspensión.- De conformidad con las atribuciones establecidas en el Código Orgánico de la Función Judicial, es competencia de la o el Presidente del Consejo de la Judicatura, en cualquier tiempo, suspender de forma motivada el ejercicio de funciones de las y los servidores de la Función Judicial, incluyendo la remuneración, por el plazo máximo de tres meses contados desde el día siguiente a la notificación, cuando considere que se han cometido o se están cometiendo infracciones graves o gravísimas previstas en el Código ibídem.

La naturaleza de esta medida es excepcional y preventiva. La suspensión regirá a partir de su notificación y no obstará el pago de las aportaciones respectivas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

En el plazo de tres meses contados a partir del día siguiente a la resolución de la medida preventiva, el Consejo de la Judicatura deberá resolver de forma motivada la situación de la o el servidor judicial presuntamente responsable.

En caso de ratificarse la inocencia del servidor, el Consejo de la Judicatura pagará los sueldos no percibidos. (...)

Art. 50.- Resolución de la medida preventiva de suspensión.- La medida preventiva de suspensión podrá ser dictada en cualquier momento, aún antes de la iniciación del procedimiento administrativo cuando la o el Presidente del Consejo de la Judicatura considere que se enmarca dentro de lo previsto en el numeral 5 del artículo 269 del Código Orgánico de la Función Judicial, en cuyo caso una vez dictada la medida preventiva de suspensión, la o el Presidente del Consejo de la Judicatura dispondrá a la autoridad competente el inicio o la continuación del procedimiento administrativo respectivo. (...)
(Lo subrayado fuera de texto)

De igual forma el artículo 49.1 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura para las y los servidores de la Función Judicial, establece que: *“El Pleno del Consejo de la Judicatura cuando determine que la medida es procedente emitirá la resolución de suspensión y, en los casos que la medida no sea admitida, dispondrá su archivo. Decisión de la cual no cabe recurso alguno”*.

En virtud de las normas legales referidas, queda claramente evidenciado que la medida preventiva de suspensión es una potestad que tiene el Pleno del Consejo de la Judicatura, misma que puede ser expedida en cualquier momento, incluso, previo al inicio del procedimiento administrativo, cuando se considere que se está cometiendo o se ha cometido una falta disciplinaria grave o gravísima por parte del servidor judicial.

Por otro lado, la doctrina ha recogido varios presupuestos jurídicos que es necesario considerar como requisitos previos para declarar procedente una medida de suspensión provisional, estos requisitos son: 1) que exista cierto grado de verosimilitud, *“el fumus boni iuris”* (aparición de buen derecho); 2) que los hechos denunciados sean graves y urgentes, la concurrencia de *“periculum in mora”* (peligro por la mora procesal); y, 3) la ponderación de los intereses afectados¹.

En esencia, la suspensión provisional busca evitar el desarrollo de una situación de peligro causada por el presunto cometimiento de una infracción grave o gravísima. Conforme lo señalado por Jairo

¹ Eduardo Couture y Piero Calamandrei: *Las medidas cautelares*, Librería El Foro, Madrid, 1996.

Enrique Bulla Romero, en su libro *Derecho Disciplinario*: “(...) *La suspensión provisional es una medida preventiva por cuyo medio el funcionario competente y responsable de la investigación ordena la separación temporal del funcionario investigado para que con su permanencia o presencia no se perturbe la misma investigación (...)*”², de igual forma señala que para que se pueda emitir una medida preventiva es necesario considerar varios factores como son su procedencia, competencia, formalidad, requisitos intrínsecos, duración, responsabilidad, entre otros.

El autor Adolfo Ruigómez Momeñe, respecto de la medida cautelar de suspensión, considera: “(...) *por la duración que conlleva la tramitación del procedimiento sancionador, puede suceder que la Administración se vea obligada o necesitada de adoptar cautelarmente medidas de índole provisional encaminadas a evitar que la conducta del infractor, la de terceros u otras circunstancias frustren la finalidad del procedimiento incoado o la razón de ser de la sanción; o, de otro modo, medidas que pongan fin a la perpetuación de los efectos de la conducta antijurídica reprendida o que se hagan necesarias por exigencias de los intereses generales. (...)*” (Adolfo Ruigómez Momeñe, “El inicio del procedimiento sancionador”, en Mariano Herranz Vega, t. I, 3era. Ed., Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor: Navarra ES, 2013, p. 416).

El mismo autor señala que: “(...) *la medida cautelar o provisional ni tiene naturaleza sancionadora ni constituye una anticipación de la sanción, como tampoco es contraria a la presunción de inocencia siempre que se adopte por resolución fundada en derecho, que cuando no es reglada ha de basarse en un juicio de razonabilidad acerca de la finalidad perseguida y las circunstancias concurrentes pues una medida desproporcionada o irrazonable no sería propiamente cautelar, sino que tendría un carácter punitivo en cuanto al exceso. (...)*” (op. cit., p. 417).

Por su parte, los profesores Manuel Gómez Tomillo e Iñigo Sanz Rubiales, sostienen respecto de las medidas provisionales de suspensión lo siguiente: “(...) *No se trata de medidas sancionadoras, porque su función no es represiva. Estamos ante medidas restrictivas de derechos cuya misión es asegurar el resultado de un determinado procedimiento (sancionador). Evidentemente, al igual que las sanciones, tienen un contenido limitador de la esfera jurídica de los administrados (...) pero a diferencia de aquellas es siempre provisional, porque su razón de ser estriba en el aseguramiento de la decisión final, de tal forma que en todo caso, se extinguirán con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente. (...)*” (Manuel Gómez Tomillo e Iñigo Sanz Rubiales, *Derecho administrativo sancionador, parte general: teoría general y práctica del derecho penal administrativo*, 3era. Ed., Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor: Navarra ES, 2013, p. 710-711).

Con relación al momento en que se adoptan las medidas cautelares, Adolfo Ruigómez considera que: “(...) *Con carácter general, las medidas de carácter provisional son adoptadas en el momento o con ocasión del dictado del acuerdo de incoación del expediente sancionador, si bien pueden también ser acordadas en un momento posterior cuando se entiendan necesarias en atención al objeto que con ellas se persigue (...). Extraordinariamente, la ley permite que estas medidas sean adoptadas incluso antes de la incoación del procedimiento (...)*”. Y agrega: “(...) *para que puedan ser adoptadas anticipadamente a la incoación se requerirá de manera inexcusable que una norma con rango de ley así las prevea (...)*” (Adolfo Ruigómez Momeñe, op. cit., p. 424).

De las citas doctrinarias invocadas se puede concluir que las medidas cautelares o medidas provisionales tienen como objeto: (i) que no se frustre la finalidad que tiene el procedimiento administrativo; (ii) que no se frustre la finalidad de la sanción; (iii) asegurar la decisión final; (iv) que no se perpetúe una conducta antijurídica.

² Jairo Enrique Bulla Romero: *Derecho Disciplinario (Segunda Edición)*, Editorial Temis S.A., Colombia, 2006, pág. 226.

El autor Antonio Calonge Velázquez, considera que para que las medidas cautelares sean compatibles con la presunción de inocencia deben cumplir con el principio de proporcionalidad en estos términos: “(...) los requisitos que deben cumplir las medidas provisionales que no tengan carácter reglado son: Que exista una norma jurídica que permita su adopción; que se basen en un juicio de razonabilidad acerca de la comisión de una infracción, de la finalidad perseguida y demás circunstancias concurrente, tales como la homogeneidad entre medida y sanción; que se establezca por resolución fundada en Derecho; y que sean proporcionadas a la infracción cometida y a la finalidad pretendida. (...)”. (Antonio Calonge Velázquez, *Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo*, Granada ES., Editorial Comares, 2007, p. 52).

En el presente caso existe una declaratoria jurisdiccional previa emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, sobre la actuación del doctor Eleuterio Edulfo Aguilar Heredia, quien conoció la acción constitucional de medidas cautelares autónomas 07309-2022-00027, e incurrió en error inexcusable “al aceptar a trámite, conceder las medidas solicitadas sin tener fundamento legal ni constitucional: conceder derechos a la empresa SEXICORP S.A. en contravía de expresas normas legales: disponer acciones y omisiones para el SENAE y el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca-Subsecretaría de Recursos Pesqueros- en contra de leyes expresas, obligando a los servidores públicos a acatar sus disposiciones ilegales y con ello, someterlos bajo prevenciones de incumplimiento de decisiones de autoridad competente a incumplir con las labores propias de sus funciones: y finalmente, incurrir en falta de celeridad en la tramitación de las peticiones de las entidades públicas cuando le manifestaron que no existía causa legal para las medidas concedidas”, con lo cual queda evidenciado que los hechos señalados en la sentencia de 15 de julio de 2022, se enmarcarían como una falta gravísima.

Respecto a estos hechos se ha iniciado el sumario disciplinario número 07001-2022-0329-F en contra del doctor Eleuterio Edulfo Aguilar Heredia, Juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas, provincia de El Oro, por el presunto cometimiento de la infracción disciplinaria de error inexcusable tipificada en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, la cual constituye falta gravísima, por lo cual se cumple lo establecido en el numeral 5 del artículo 269 del Código Orgánico de la Función Judicial en relación a que se suspenderá en el ejercicio de sus funciones a los servidores cuando se considere que han cometido o estén cometiendo infracciones gravísimas señaladas en este Código.

Mediante Memorando circular DP07-2022-0765-MC (TR: DP07-INT-2022-03095), de 28 de septiembre de 2022, la magíster Claudia Cristina Sánchez Gutiérrez, Directora Provincial de El Oro del Consejo de la Judicatura, solicita a los Vocales del Pleno del Consejo de la Judicatura, en cumplimiento de la declaración jurisdiccional dictada dentro de la acción constitucional número 07309-2022-00027, emitida el 15 de julio de 2022 por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, que se dicte medida preventiva de suspensión en contra del doctor Eleuterio Edulfo Aguilar Heredia, Juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el Cantón Arenillas, provincia de El Oro.

Es preciso señalar que conforme lo establece el artículo 109.1 del Código Orgánico de la Función Judicial el procedimiento disciplinario por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable tendrá dos etapas: una primera etapa integrada por la declaración jurisdiccional previa y motivada de la existencia de dolo, manifiesta negligencia y/o error inexcusable y una segunda etapa, consistente en un sumario administrativo con las garantías del debido proceso ante el Consejo de la Judicatura por la infracción disciplinaria. En la etapa del sumario disciplinario corresponderá al Consejo de la Judicatura realizar el análisis respectivo de las circunstancias constitutivas señaladas en el artículo 110 ibíd, respecto a la calificación de la infracción disciplinaria del numeral 7 del artículo 109, lo cual es independiente de la medida preventiva de suspensión establecida en el numeral 5 del artículo 269 ibíd., que establece que de forma excepcional y como medida preventiva, se suspenderá de forma

motivada en el ejercicio de funciones a las servidoras y los servidores de la Función Judicial, incluyendo la remuneración, por el plazo máximo de tres (3) meses cuando el Pleno del Consejo de la Judicatura considere que se ha cometido o se esté cometiendo infracciones graves o gravísimas previstas en este Código, como sucede en el presente caso en el cual existe una declaratoria jurisdiccional previa emitida por la Corte Constitucional del Ecuador en la cual se establece la existencia de las infracciones gravísimas.

Adicionalmente, es necesario señalar que el artículo 49 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinario para las y los Servidores de la Función Judicial (cuya reforma consta en el artículo 12 de la Resolución 152-2022), establece que la petición de la medida preventiva de suspensión podrá ser solicitada en cualquier momento por la autoridad sustanciadora ante el Pleno del Consejo de la Judicatura, que en el presente caso es la magíster Claudia Cristina Sánchez Gutiérrez, Directora Provincial de El Oro del Consejo de la Judicatura, quien actúa en el presente caso conforme sus atribuciones establecidas en el artículo 9 ibídem, quien en el Memorando circular DP07-2022-0765-MC (TR: DP07-INT-2022-03095), de 28 de septiembre de 2022, señaló lo siguiente: *“De la lectura de la declaratoria jurisdiccional previa, emitida en sentencia de fecha 15 de julio de 2022, a las 15h00, dentro de la acción constitucional N° 07309-2022-00027, se verifica que la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, resolvió en su parte pertinente lo siguiente: ‘Declarar que el Dr. ELEUTERIO EDULFO AGUILAR HEREDIA, juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el Cantón Arenillas que aceptó, tramitó y resolvió el proceso No. 07309-2022-00027 en primera instancia, al amparo del análisis de las conductas detalladas, incurrió en error inexcusable al aceptar a trámite, conceder las medidas solicitadas sin tener fundamento legal ni constitucional; conceder derechos a la empresa SEXICORP S.A. en contravía de expresas normas legales; disponer acciones y omisiones para el SENAE y el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca –Subsecretaría de Recursos Pesqueros- en contra de leyes expresas, obligando a los servidores públicos a acatar sus disposiciones ilegales y con ello, someterlos bajo prevenciones de incumplimiento de decisiones de autoridad competente a incumplir con las labores propias de sus funciones; y finalmente, incurrir en falta de celeridad en la tramitación de las peticiones de las entidades públicas cuando le manifestaron que no existía causa legal para las medidas concedidas (...)”*.

Ante lo cual, es necesario mencionar que, si bien es cierto que el servidor judicial doctor Eleuterio Edulfo Aguilar Heredia, habría incurrido en un error inexcusable, conforme la declaración emitida por los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro de la acción constitucional de medidas cautelares autónomas número 07309-2022-00027; sin embargo, es preciso indicar que el servidor desempeña el cargo de Juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas, provincia de El Oro, por lo que cuenta con una carga laboral extensa, es por esta razón que, el Consejo de la Judicatura como órgano único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, al que le corresponde velar por la transparencia, celeridad y eficiencia de los órganos que la componen, no ve la necesidad de separar al doctor Eleuterio Edulfo Aguilar Heredia de sus funciones como Juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Arenillas; tanto más que respecto a la presunta responsabilidad administrativa ya se encuentra sustanciándose el correspondiente procedimiento disciplinario número 07001-2022-0329-F.

5. PARTE RESOLUTIVA

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

5.1 Negar la solicitud de medida preventiva de suspensión presentada en contra del doctor Eleuterio Edulfo Aguilar Heredia, Juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el Cantón Arenillas, provincia de El Oro.

- 5.2 Se dispone a la Dirección Provincial de El Oro del Consejo de la Judicatura que, continúe con el sumario disciplinario 07001-2022-0329-F, en el cual se deberá garantizar que se respeten todas y cada una de las garantías vinculantes del debido proceso reconocidas en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, y se brinde atención celeré en virtud del artículo 75 ibíd.
- 5.3 Disponer a la Dirección Provincial de El Oro del Consejo de la Judicatura, en coordinación con la Subdirección Nacional de Control Disciplinario, realizar la respectiva notificación de la presente resolución.
- 5.4 Publicar el contenido de esta resolución en el portal web institucional del Consejo de la Judicatura.
- 5.5 Notifíquese y Cúmplase.

Dr. Fausto Roberto Murillo Fierro
Presidente Temporal del Consejo de la Judicatura

Mgs. Xavier Alberto Muñoz Intriago
Vocal del Consejo de la Judicatura

Dr. Juan José Morillo Velasco
Vocal del Consejo de la Judicatura

Dra. Ruth Maribel Barreno Velin
Vocal del Consejo de la Judicatura

CERTIFICO: que en sesión de 27 de octubre de 2022, el Pleno del Consejo de la Judicatura por unanimidad de los presentes, aprobó esta resolución.

Abg. Andrea Natalia Bravo Granda
**Secretaria General
del Consejo de la Judicatura**