

Guía de Jurisprudencia
Constitucional

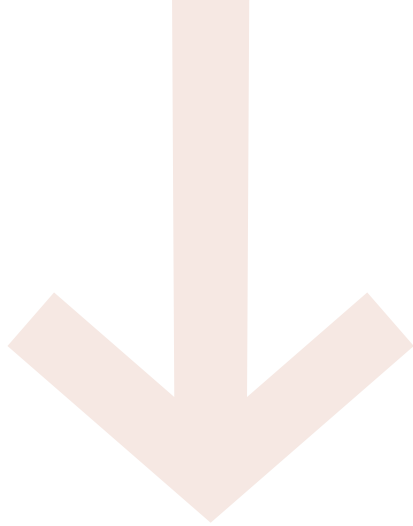
MEDIDAS CAUTELARES



2024

GUÍA DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL
**MEDIDAS CAUTELARES
CONSTITUCIONALES**

ACTUALIZADA A SEPTIEMBRE DE 2024



Yépez Idrovo, María Victoria

Guía de Jurisprudencia Constitucional. Medidas cautelares constitucionales: Actualizada a septiembre del 2024 / María Victoria Yépez Idrovo. -- Quito: Corte Constitucional del Ecuador; Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), 2024. (Jurisprudencia Constitucional: 16)

88 p.

e-ISBN: 978-9942-7268-2-7

Actualización de la *Guía Jurisprudencial Constitucional: Medidas Cautelares Constitucionales actualizada a diciembre de 2022*, N° 11 (e-ISBN: 978-9942-8887-6-1) elaborada por María Eugenia Díaz Coral, en coautoría con Daniel Eduardo Gallegos Herrera, y publicada en febrero de 2023.

1. Medidas cautelares -- Ecuador. **2.** Garantías jurisdiccionales – Ecuador. **3.** Jurisprudencia constitucional – Ecuador. **4.** Derecho constitucional – Ecuador. **5.** Derecho procesal constitucional – Ecuador. **I.** Título. **II.** Serie

Catalogación en la fuente: Biblioteca "Luis Verdesoto Salgado", Corte Constitucional del Ecuador

Corte Constitucional del Ecuador

Juezas y Jueces

Alí Lozada Prado (Presidente)
Carmen Corral Ponce (Vicepresidenta)
Karla Andrade Quevedo
Alejandra Cárdenas Reyes
Jhoel Escudero Soliz
Enrique Herrería Bonnet
Teresa Nuques Martínez
Richard Ortiz Ortiz
Daniela Salazar Marín

Revisores**Daniel Gallegos Herrera***Director del Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional CEDEC***María Fernanda Narváez Benavides***Coordinadora Técnica de Difusión del Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional***María Eugenia Díaz Coral***Profesional Constitucional Académica***Editor**

Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional
CEDEC

Diseño y Diagramación

Dirección Nacional de Comunicación CCE

José Tamayo E10-25 y Lizardo García

(+593) - 02 3941800

Quito-Ecuador

<http://www.corteconstitucional.gob.ec>

Septiembre 2024

©Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional - Corte Constitucional del Ecuador.
Todos los derechos quedan reservados.



Licencia Creative Commons

Reconocimiento - NoComercial - CompartirIgual - 4.0 Internacional
Attribution - NonCommercial - ShareAlike - 4.0 International
(CC BY-NC-SA 4.0)

Las opiniones y contenidos son responsabilidad exclusiva de sus autores. La reproducción de los contenidos se autoriza citando la fuente.

Índice

Presentación	13
1. Objeto y finalidad	15
Sentencia 66-15-JC/19 – Evitar o cesar la violación de un derecho constitucional	15
¿Cuál es la finalidad de las medidas cautelares?	16
Sentencia 001-10-PJO-CC – Suspensión del acto presuntamente violatorio de derechos constitucionales	17
¿Qué función cumple una medida cautelar cuando existe un acto supuestamente violatorio de derechos constitucionales?	18
Sentencia 364-16-SEP-CC – Diferencias entre medidas cautelares y medidas de reparación integral	19
¿En qué se diferencian las medidas cautelares de las medidas de reparación integral?	19
CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN	20
2. Características	21
Sentencia 026-13-SCN-CC – Características de las medidas cautelares	21
¿Cuáles son las características de las medidas cautelares?	21
¿La concesión de medidas cautelares sin la notificación formal a las personas o instituciones involucradas vulnera el derecho a la defensa?	22
Sentencia 65-12-IS/20 – Otros aspectos que caracterizan a las medidas cautelares	23
¿Qué aspectos adicionales a los referidos en la sentencia 026-13-SCN-CC caracterizan a las medidas cautelares?	23
Sentencia 126-14-SEP-CC – La inobservancia del carácter provisional de las medidas cautelares viola el derecho a la seguridad jurídica	24
¿Se vulnera el derecho a la seguridad jurídica cuando las autoridades judiciales omiten establecer límites temporales a una medida cautelar constitucional?	25
Sentencia 964-17-EP/22 – La inobservancia del carácter provisional de las medidas cautelares puede configurar un error inexcusable	26
¿El desconocimiento del carácter provisional de las medidas cautelares puede acarrear una declaratoria jurisdiccional previa por error inexcusable?	26

Sentencia 943-14-EP/20 – La resolución de medidas cautelares no juzga sobre la vulneración de derechos constitucionales	27
¿Existe doble juzgamiento si luego de solicitar medidas cautelares se presenta una acción de protección?	28
Sentencia 16-16-JC/20 – Carácter cautelar y tutelar de las medidas cautelares	29
¿En qué consiste el carácter cautelar y tutelar de las medidas cautelares?	29
CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN	30
3. Legitimación activa y pasiva	31
Sentencia 66-15-JC/19 – La legitimación activa de servidores públicos para solicitar medidas cautelares	31
¿Puede un servidor público solicitar medidas cautelares a nombre de la institución a la que pertenece?	31
Sentencia 16-16-JC/20 – Legitimación activa abierta para solicitar medidas cautelares y legitimación pasiva de particulares	32
¿Es posible solicitar medidas cautelares a nombre de terceros?	32
Cuando se ordena una medida cautelar en contra de la entidad pública que presentó la solicitud, ¿qué institución debe asumir la legitimación activa?	33
¿Los particulares pueden ser legitimados pasivos de una solicitud de medidas cautelares?	33
En la petición de medidas cautelares ¿es necesario que se identifique a todas las potenciales víctimas de la vulneración de derechos?	34
CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN	34
4. Requisitos de procedencia	37
Sentencia 66-15-JC/19 – Procedencia de las medidas cautelares	37
¿Se requiere demostrar la veracidad de los hechos relatados en una petición de medidas cautelares?	37
¿En qué consiste la inminencia del daño?	38
¿Cuándo se puede considerar que un daño es grave?	38
Sentencia 118-22-JC/23 – Precisión de los requisitos de procedencia de las medidas cautelares	39
¿Cuáles son los requisitos de procedencia de las medidas cautelares?	39
¿Cuándo puede considerarse que una amenaza o violación de derechos es grave?	40
Sentencia 66-15-JC/19 – Protección de derechos en abstracto a través de medidas cautelares	41
CRITERIO RELEVANTE	41
¿Pueden la gravedad y la inminencia ser alegadas para precautelar derechos en abstracto?	41
CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN	41

5. Improcedencia y desnaturalización	43
Sentencia 020-14-SIS-CC – Las medidas cautelares en contra de actos administrativos consumados	43
¿Proceden las medidas cautelares para suspender los efectos de actos administrativos consumados?	43
Sentencia 1278-17-EP/22 – Medidas cautelares conjuntas en acción extraordinaria de protección	44
¿Proceden las medidas cautelares conjuntas con una acción extraordinaria de protección?	45
Sentencia 118-22-JC/23 – Medidas cautelares presentadas para impedir que la Asamblea Nacional ejerza su atribución de revocar un estado de excepción	45
¿Proceden las medidas cautelares para impedir que la Asamblea Nacional ejerza su atribución de revocar un estado de excepción?	46
Sentencia 122-22-JC/23 – Medidas cautelares frente a los actos producidos antes del inicio o durante la fase inicial de un proceso de enjuiciamiento político enmarcado en el artículo 131 de la Constitución	47
¿Proceden las medidas cautelares frente a los actos producidos antes del inicio o durante la fase inicial de un proceso de enjuiciamiento político enmarcado en el artículo 131 de la Constitución?	47
Sentencia 12-23-JC/24 – Medidas cautelares para impedir la ejecución de sentencias penales condenatorias y analizar cuestiones exclusivas de la justicia penal	49
¿Procede una medida cautelar para interrumpir la ejecución de sentencias condenatorias ejecutoriadas en materia penal?	50
¿Procede una medida cautelar para resolver una impugnación sobre el debido proceso, una solicitud de unificación de penas, cambio de régimen penitenciario y concurso ideal de infracciones?	51
Sentencia 446-19-EP/24- Medidas cautelares utilizadas como mecanismo de impugnación de lo resuelto en la vía administrativa sobre cuestiones técnicas relativas a los derechos de propiedad intelectual	52
¿Proceden las medidas cautelares para impugnar lo resuelto en la vía administrativa sobre cuestiones técnicas relativas a los derechos de propiedad intelectual?	53
CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN	54
6. Procedimiento	55
Sentencia 126-14-SEP-CC – Notificación, convocatoria a audiencia y actuación de prueba en la tramitación de medidas cautelares constitucionales	55
¿La falta de notificación a la entidad accionada, de convocatoria a audiencia y de actuación de pruebas en la tramitación de medidas cautelares implica la vulneración del derecho al debido proceso?	55
Sentencia 12-23-JC/24 – Competencia en razón del territorio en solicitudes de medidas cautelares presentadas por personas privadas de la libertad	57
¿Es competente en razón del territorio para conocer una medida cautelar un juez distinto del lugar en que la persona está privada de la libertad?	57

Sentencia 3136-19-EP/23 – Momento procesal para pronunciarse sobre una solicitud de medidas cautelares conjuntas.	58
¿Cuál es el momento procesal para pronunciarse sobre una solicitud de medida cautelar conjunta?	58
Sentencia 364-16-SEP-CC – Obligación de las juezas y jueces constitucionales de subsanar inconsistencias jurídicas en la formulación de la demanda.	59
¿Cómo deben actuar las juezas y jueces constitucionales cuando de los hechos demandados se observa que no se trata de una amenaza, sino una posible vulneración de derechos constitucionales?	59
Sentencia 122-22-JC/23 – Excepción a la regla de la sentencia 364-16-SEP-CC sobre la corrección de los errores en la solicitud de medidas cautelares	61
Ante la presentación de una medida cautelar en contra de actos que no generan efectos jurídicos dentro de un proceso de enjuiciamiento político enmarcado en el artículo 131 de la Constitución, ¿puede la autoridad judicial transformar la solicitud en una garantía de conocimiento?	61
Sentencia 12-23-JC/24 – Excepción a la regla de la sentencia 364-16-SEP-CC sobre la corrección de los errores en la solicitud de medidas cautelares / Procedencia de los efectos <i>inter comunis</i> en resoluciones de medidas cautelares autónomas	61
¿Puede la autoridad judicial transformar una medida cautelar autónoma en una acción de hábeas corpus?	62
¿Pueden las autoridades judiciales ordenar una medida cautelar autónoma con efectos <i>inter comunis</i> ?	62
CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN	63
7. Ejecución	65
Sentencia 61-12-IS/19 – Regla general sobre la improcedencia de la acción de incumplimiento para requerir la ejecución de una resolución de medidas cautelares	65
¿Procede la pretensión de hacer ejecutar lo dispuesto en el auto resolutorio de medidas cautelares por medio de una acción de incumplimiento?.....	65
Sentencia 65-12-IS/20 – Excepciones a la regla de improcedencia de la acción de incumplimiento respecto de resoluciones de medidas cautelares	67
¿En qué casos procede una acción de incumplimiento cuando se trata de medidas cautelares constitucionales?	67
Sentencia 94-21-IS/23 – Acción de incumplimiento respecto de una decisión de medidas cautelares que fue revocada.	67
¿Cuál es la consecuencia de presentar una acción de incumplimiento respecto de una decisión de medidas cautelares que fue revocada?.....	68
CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN	68
8. Impugnación	69
Sentencia 002-17-SIN-CC – El derecho a recurrir frente a las resoluciones de medidas cautelares.	69

¿Por qué la resolución que niega una solicitud de medidas cautelares no es susceptible de apelación?	69
¿Por qué la resolución que acepta la revocatoria de una medida cautelar no es apelable?	70
Sentencia 1960-14-EP/20 – Mecanismos de impugnación en procesos de medidas cautelares.	71
¿Cuáles son los recursos previstos en los procesos de medidas cautelares?	72
¿Los autos dictados en un proceso de medidas cautelares pueden ser impugnados a través de una acción extraordinaria de protección?	73
Sentencia 964-17-EP/22 – El recurso de apelación frente a un auto que resolvió aceptar la revocatoria de medidas cautelares	74
¿Cómo deben proceder las autoridades judiciales provinciales cuando reciben un recurso de apelación formulado en contra del auto que aceptó revocar las medidas cautelares?	74
Sentencia 2577-17-EP/22 – Causales de revocatoria de las medidas cautelares	75
¿El auto que rechazó el recurso de hecho presentado en contra de la decisión de apelación que negó la revocatoria de medidas cautelares constituye un auto definitivo?	75
¿Quién interpone el recurso de revocatoria de las medidas cautelares debe justificar dicha petición?	77
Sentencia 052-11-SEP-CC – Sobre la procedencia de la revocatoria de las medidas cautelares por falta de fundamento constitucional	78
Cuando la revocatoria de medidas cautelares ha sido solicitada por la supuesta inexistencia de fundamento constitucional, ¿qué aspectos deben considerar las autoridades judiciales para ordenar la revocatoria?	78
Sentencia 12-23-JC/24- Actuación de las y los jueces frente a recursos de revocatoria de medidas cautelares manifiestamente improcedentes	80
¿Cómo deben actuar las y los jueces ante recursos de revocatoria en contra de medidas cautelares manifiestamente improcedentes?	80
Sentencia 149-23-IS/24 – Prohibición de revocar una medida cautelar ordenada por otra autoridad judicial	81
¿Pueden las y los jueces constitucionales revocar una medida cautelar dictada por otra autoridad judicial?	81
CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN	83
9. Recuadro de sentencias relevantes sobre medidas cautelares constitucionales	85

Presentación

La Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) establecen a las medidas cautelares como un mecanismo idóneo y efectivo para (i) prevenir una violación de derechos o (ii) cesar tal vulneración cuando esta ocurra. Cuando se dirigen en contra de amenazas de violaciones de derechos, las medidas cautelares pueden ser propuestas de forma autónoma. Cuando se pretende cesar una violación de derechos, las medidas cautelares deben ser solicitadas en conjunto con la garantía jurisdiccional que corresponda.

Por su propia naturaleza y los supuestos a los que se aplican, las medidas cautelares tienen características particulares que no son replicables a otras garantías jurisdiccionales. Desde su incorporación al texto constitucional, su sustanciación se ha enfrentado a diversas problemáticas. Por ejemplo, existen varios casos en los que se ha inobservado el carácter provisional de las medidas cautelares. En los últimos años, también se ha utilizado esta garantía para impedir la ejecución de órdenes judiciales o para que el órgano legislativo ejerza una atribución constitucional, lo cual incurre en una de las causales de improcedencia previstas en la ley.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha buscado delimitar el alcance de esta garantía jurisdiccional, aclarando los requisitos de procedencia, las causales de improcedencia y el procedimiento aplicable a las medidas cautelares.

A efectos de difundir dicho desarrollo jurisprudencial, el Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional de la Corte Constitucional, como parte de la serie editorial "Jurisprudencia Constitucional", recopiló de forma sistemática y ordenada –aunque no exhaustiva– las reglas, parámetros y criterios que la Corte Constitucional del Ecuador ha sentado en relación con las medidas cautelares constitucionales. El resultado es de este trabajo fue la *Guía de Jurisprudencia Constitucional* actualizada a diciembre de 2022.

Es necesaria una actualización de dicha guía de jurisprudencia, pues recientemente la Corte ha emitido algunas sentencias relevantes en materia de medidas

cautelares. Así, al momento de la publicación de la última guía, existían únicamente dos sentencias de revisión respecto de esta garantía.¹ En 2023 y 2024, se han emitido en total tres sentencias de revisión que desarrollan el alcance de las medidas cautelares constitucionales, su procedencia y su desnaturalización y cuyo contenido es necesario difundir.² La emisión de sentencias de revisión es importante, pues, sin perjuicio de sus otras competencias, a través de esta facultad la Corte desarrolla de manera específica el contenido de una garantía jurisdiccional y de los derechos que correspondan.

Esta guía actualizada es una herramienta de consulta en la que se presentan extractos específicos de las decisiones más relevantes en las que la Corte Constitucional, desde la publicación de la guía anterior, desarrolló el alcance de las medidas cautelares constitucionales. Es necesario recalcar que la guía no contiene una lista cerrada de las sentencias en esta materia, sino aquellos pronunciamientos más importantes que han desarrollado líneas jurisprudenciales en los últimos años. Además de actualizar la jurisprudencia constante en la guía anterior, esta guía reitera los principales criterios sobre el objeto y el procedimiento aplicable a las medidas cautelares constitucionales que fueron consolidados previo a la publicación de la guía de 2022.

La actualización de la guía también abarca cambios frente a la publicación anterior en el aspecto metodológico. En primer lugar, incorporamos textos introductorios a cada una de las secciones a fin de facilitar la lectura. En segundo lugar, en los encabezados que preceden a cada criterio relevante y en los respectivos textos introductorios explicamos el contexto en el que la Corte emitió dicho criterio. En tercer lugar, actualizamos las conclusiones según la reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Esperamos que esta guía actualizada contribuya a una mayor comprensión de las medidas cautelares constitucionales y a su correcta utilización en la práctica.

Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional

1 Las sentencias 66-15-JC/19 y 16-16-JC/20. La sentencia 001-10-PJO-CC, que también es una sentencia de revisión, se pronunció tanto sobre la acción de protección como sobre las medidas cautelares.

2 Las sentencias 118-22-JC/23, 122-22-JC/23 y 12-23-JC/24.

1. Objeto y finalidad

Las medidas cautelares son una garantía jurisdiccional que procede frente a hechos que amenacen o violen derechos constitucionales. Esta garantía puede ser presentada de manera autónoma, cuando se pretende evitar la violación de un derecho, o de manera conjunta con una garantía jurisdiccional de conocimiento (como la acción de protección), a fin de cesar una violación que está ocurriendo. En esta sección se identifican los criterios relevantes respecto del objeto de las medidas cautelares —esto es, los hechos que amenacen o violen derechos— y sobre su finalidad —prevenir o cesar tal vulneración—.

Sentencia 66-15-JC/19³ – Evitar o cesar la violación de un derecho constitucional

HECHOS Y ALEGACIONES

El entonces Ministerio del Interior presentó una solicitud de medidas cautelares en contra de Petroecuador y Petroamazonas. En la solicitud se alegó la amenaza de los derechos a un ambiente sano, hábitat seguro y a la salud. La pretensión fue que las empresas públicas accionadas trasladen y almacenen las evidencias incautadas en delitos relacionados con hidrocarburos y sus derivados. Estas evidencias se encontraban en la Policía Judicial. La jueza de primera instancia aceptó la solicitud. La Corte seleccionó el caso para su revisión.

³ Voto unánime. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

CRITERIO RELEVANTE

¿Cuál es la finalidad de las medidas cautelares?

En la sentencia de revisión, la Corte analizó si la medida cautelar solicitada por el Ministerio del Interior era procedente. Para ello, la Corte se pronunció primero sobre la finalidad de las medidas cautelares. La Corte señaló que las medidas cautelares constitucionales pueden tener por finalidad prevenir una violación de derechos o cesar una violación que esté ocurriendo. En el primer caso, se presentan de forma autónoma y, en el segundo, conjuntamente con la garantía de conocimiento que corresponda.

19. Frente a un derecho, reconocido en la Constitución o en un instrumento internacional de derechos humanos, para que procedan las medidas cautelares debe existir una acción u omisión que se encuentre en dos momentos: (1) cerca de producirse una violación (amenaza); (2) se está produciendo la violación. El primer momento se da antes de la violación, y el segundo momento durante la violación de derechos. La violación a los derechos no se ha consumado en el primer momento y solo cabría interponer medidas cautelares. Si se está produciendo la violación de derechos, se causa un daño, entonces procede la garantía jurisdiccional de conocimiento que corresponda -por ejemplo, la acción de protección- de forma conjunta con la medida cautelar o de manera autónoma.⁴

4 Este criterio ya había sido desarrollado previamente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Una de las sentencias que marcó esta línea jurisprudencial fue la 026-13-SCN-CC, cuyos hechos se resumen en la página 21 de esta guía. En dicha sentencia, la Corte señaló lo siguiente: “[E]n la Constitución [...] se establecen garantías creadas con el fin de que las personas puedan justiciar sus derechos en los casos de vulneración, así, estas garantías de forma general pueden proceder en tres momentos específicos a saber: a) Cuando se haya vulnerado un derecho constitucional a través de una acción u omisión (después de la vulneración), en la cual procederán garantías jurisdiccionales de conocimiento (acción de protección, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública) dependiendo del caso concreto; b) Cuando la vulneración de derechos se esté generando en un momento presente (durante la vulneración); y c) Cuando existan amenazas de una posible vulneración de derechos (antes de la vulneración). En los dos últimos supuestos (b y c), la Constitución de la República ha establecido la posibilidad de presentar solicitudes de medidas cautelares, como aquellos mecanismos a través de los cuales se puede evitar o hacer cesar la violación de un derecho constitucional, claro está, que esto no significa que sea la única garantía que se pueda ejercer, ya que conjuntamente con la solicitud de implementación de medidas cautelares se puede proponer cualquier otra garantía constitucional a excepción de la acción extraordinaria de protección en la que no cabe la solicitud de estas medidas.”

DECISIÓN

Ratificar la decisión de la jueza de instancia y disponer varias medidas de reparación integral a ser cumplidas por el Ministerio de Gobierno (antes Ministerio del Interior), la Policía Nacional, las empresas públicas EP Petrocomercial y EP Petroamazonas (actualmente EP Petroecuador), el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables y el Consejo de la Judicatura.

Sentencia 001-10-PJO-CC5 – Suspensión del acto presuntamente violatorio de derechos constitucionales

HECHOS Y ALEGACIONES

Una persona natural presentó una acción de protección en contra del acto de inscripción de nombramientos del gerente y presidente de la compañía Industrias Lácteas S. A. (INDULAC). La acción fue rechazada en primera instancia y aceptada en apelación. Los jueces de apelación dispusieron dejar sin efecto el registro de los nombramientos y disponer a la registradora mercantil de Guayaquil que se abstenga de inscribir cualquier acto jurídico celebrado o firmado por estos.

Los representantes legales de las compañías ROTOMCORP CÍA. LTDA., e INDULAC, de forma conjunta, presentaron acción de protección contra los actos emitidos por la Superintendencia de Compañías por presuntas vulneraciones de derechos a la propiedad y al debido proceso.

En auto de calificación, el juez de primera instancia “aceptó” a trámite la acción de protección y dejó sin efecto los actos administrativos impugnados por haber vulnerado disposiciones de la Ley de Compañías.

En sentencia, el juez de primera instancia declaró con lugar la acción de protección. Presentado un recurso de apelación, el juez lo rechazó por considerarlo improcedente e indebidamente fundamentado. También determinó que la presen-

5 8 votos a favor. Ausencia del ex juez constitucional Alfonso Luz Yunes. Juez ponente: Roberto Bhurnis Lemarie.

tación de la acción extraordinaria de protección por parte de la Superintendencia de Compañías carecía de valor legal, por lo que la inadmitió.

La Corte Constitucional seleccionó ambos casos para la emisión de una sentencia de revisión.

CRITERIO RELEVANTE

¿Qué función cumple una medida cautelar cuando existe un acto supuestamente violatorio de derechos constitucionales?

La Corte se refirió a la decisión del juez que conoció la segunda acción de protección y, en la providencia de calificación, dejó sin efecto un acto administrativo, por haber violado disposiciones de la Ley de Compañías. En este análisis, la Corte se pronunció sobre la finalidad de una medida cautelar frente a un acto presuntamente violatorio de derechos, en los siguientes términos:

Si la intención del [juez] fue adoptar una medida cautelar en los términos previstos en el artículo 87 de la Constitución, como producto de esa medida no podía adelantar criterio y menos aún pronunciarse sobre el fondo del asunto controvertido. La medida cautelar cumple la función de suspender provisionalmente el acto presuntamente violatorio de derechos constitucionales, hasta que [] vía sentencia, se declare o no dicha vulneración. En otras palabras, la medida cautelar puede ser adoptada en primera providencia, cuando a criterio del juez existan presunciones de una posible vulneración de derechos constitucionales que no pueda esperar a la sentencia, pero aquello no implica un pronunciamiento de fondo y, por tanto, no puede generar un efecto propio de una garantía de conocimiento, como en efecto es la acción de protección [...].⁶

DECISIÓN

Expedir reglas de jurisprudencia vinculante, declarar la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, y debido proceso. Dejar sin efecto las sentencias revisadas.

⁶ CCE, sentencia 001-10-PJO-CC, 22 de diciembre de 2010, p. 16.

Sentencia 364-16-SEP-CC⁷ – Diferencias entre medidas cautelares y medidas de reparación integral

HECHOS RELEVANTES

Una persona portadora de VIH presentó medidas cautelares en contra del Hospital Carlos Andrade Marín, debido a que en dicha casa de salud no le entregaron los medicamentos antirretrovirales que este requería para su tratamiento.

La jueza de primera instancia inadmitió la petición de medidas cautelares autónomas. Consideró que la solicitud era improcedente porque el peticionario alegó violaciones de derechos constitucionales en lugar de amenazas a sus derechos. El peticionario presentó acción extraordinaria de protección en contra de esta decisión.

CRITERIO RELEVANTE

¿En qué se diferencian las medidas cautelares de las medidas de reparación integral?

La Corte analizó si la decisión de la jueza violó el derecho a la tutela judicial efectiva al inadmitir las medidas cautelares por considerar que estas versaban sobre vulneraciones de derechos y no sobre amenazas. Para responder este problema jurídico, la Corte diferenció las medidas cautelares de las medidas de reparación integral que se ordenan al resolver garantías de conocimiento (como la acción de protección) en los siguientes términos:

[...] La diferencia entre el presupuesto de concesión de la una y la otra, es que al momento de la concesión de la medida cautelar, basta que existan suficientes elementos para concluir la concurrencia de los presupuestos de peligro en la demora y verosimilitud fundada de la pretensión; mientras que, las medidas de reparación integral proceden cuando la judicatura ha sido satisfecha con los elementos para declarar la vulneración del derecho constitucional, después de haber sustanciado el procedimiento constitucional.

7 Voto unánime. Jueza ponente: Tatiana Ordeñana Sierra.

Las medidas cautelares y las medidas de reparación también son diferentes en cuanto a su finalidad, ya que las primeras buscan conjurar transitoriamente la amenaza o vulneración hasta que se decida sobre su real existencia; en tanto que, las medidas de reparación buscan retornar el estatus de protección de los derechos constitucionales al mismo grado en el que se encontraban antes de que la vulneración, ya declarada, se haya producido [...].⁸

DECISIÓN

Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y a la salud. Aceptar la acción extraordinaria de protección y disponer varias medidas de reparación integral.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- Las medidas cautelares tienen por finalidad evitar o cesar una violación de derechos constitucionales.
- Cuando se proponen ante una amenaza de violación de derechos, las medidas cautelares son autónomas. Cuando se proponen ante una violación de derechos que está ocurriendo, las medidas cautelares se proponen de forma conjunta a la garantía jurisdiccional que corresponda.
- Las medidas cautelares conjuntas pueden tener por finalidad la suspensión provisional del acto presuntamente violatorio de derechos.
- Las medidas cautelares se distinguen de las medidas de reparación integral. Las primeras proceden frente a una amenaza o violación de derechos que no ha sido declarada, mientras que las segundas buscan reparar una vulneración que ha sido reconocida por un juez o jueza constitucional.

⁸ CCE, sentencia 364-16-SEP-CC, 15 de noviembre de 2016, páginas 19 y 20.

2. Características

Las medidas cautelares, por su carácter preventivo, tienen características que las distinguen de las demás garantías jurisdiccionales, cuyo propósito es declarar y reparar violaciones de derechos constitucionales. En esta sección se presenta el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional respecto de las características particulares de las medidas cautelares.

Sentencia 026-13-SCN-CC⁹ – Características de las medidas cautelares

HECHOS Y ALEGACIONES

En el marco de una solicitud de medidas cautelares, un juez de primera instancia consultó a la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de la norma contenida en el artículo 33 de la LOGJCC, que dispone que para la concesión de medidas cautelares constitucionales no se ordenará la práctica de pruebas ni se requerirá notificación formal a las personas o instituciones involucradas.

CRITERIOS RELEVANTES

¿Cuáles son las características de las medidas cautelares?

A fin de resolver la consulta de constitucionalidad de norma, la Corte se pronunció sobre las características de las medidas cautelares, en los siguientes términos:

⁹ 5 votos a favor. Ausencia de los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y de la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote. Juez ponente: Hernando Morales Vinueza.

[...] ser provisionales, instrumentales, urgentes, necesarias e inmediatas. Provisionales, en el sentido de que tendrán vigencia el tiempo de duración de una posible vulneración; instrumentales, por cuanto establecen acciones tendientes a evitar o cesar una vulneración; urgentes, en razón de que la gravedad o inminencia de un hecho requiere la adopción inmediata de una medida que disminuya o elimine sus efectos; necesarias, ya que las medidas cautelares que se apliquen a un caso concreto deberán ser adecuadas con la violación; e inmediatas, porque la jueza o juez deberá ordenarlas en el tiempo más breve posible desde que recibió la petición [...].¹⁰

Adicionalmente, la Corte puntualizó que:

[...] en razón de que las medidas cautelares tienen carácter preventivo y suspensivo, dentro de un proceso en el cual estas sean solicitadas, de ninguna manera se realizará un análisis del fondo del asunto ni mucho menos se declarará la vulneración de derechos constitucionales, ya que esa no es la finalidad de esta garantía, conforme lo establecido en el artículo 28 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [...].¹¹

¿La concesión de medidas cautelares sin la notificación formal a las personas o instituciones involucradas vulnera el derecho a la defensa?

Sobre la norma según la cual la autoridad jurisdiccional puede ordenar medidas cautelares sin notificar a las personas o instituciones involucradas, la Corte señaló que:

[...] estos mecanismos preventivos por su naturaleza de urgentes e inmediatos no son notificados a las partes ya que caso contrario su implementación se dilataría por cuestiones formales, desnaturalizando su naturaleza preventiva y urgente. Es decir, se conceden *inaudita parte*, esto es, y ello debe ocurrir en los dos casos posibles de medidas cautelares, en conjunto y autónomas [...].¹²

10 CCE, sentencia 026-13-SCN-CC, página 13.

11 *Ibíd.*

12 *Ibíd.*, páginas 14 y 15.

DECISIÓN

Negar la consulta de constitucionalidad de norma.

Sentencia 65-12-IS/20¹³ – Otros aspectos que caracterizan a las medidas cautelares

HECHOS RELEVANTES

El presidente de la Asociación de Trabajadores Agrícolas “San Antonio de Valencia” presentó una solicitud de medidas cautelares constitucionales autónomas por el presunto impedimento de ingreso y ocupación a varios de los asociados a la hacienda “San Antonio de Valencia de Tucuso” de propiedad de la asociación y por presuntas amenazas y agresiones a varios de sus miembros.

La jueza concedió la solicitud y dispuso el desalojo inmediato de todas las personas que se encontraban en la hacienda, la intervención de la fuerza pública con la finalidad de que se tome control del inmueble y se proceda al desalojo, así como la entrega de la hacienda a la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria hasta que se resuelva el conflicto sobre los derechos de propiedad sobre ella.

La parte accionada solicitó la revocatoria y nulidad del auto a través del cual se concedió las medidas cautelares. La jueza concedió la solicitud de revocatoria. La parte accionada presentó una acción de incumplimiento respecto del auto que concedió la revocatoria.

CRITERIO RELEVANTE

¿Qué aspectos adicionales a los referidos en la sentencia 026-13-SCN-CC caracterizan a las medidas cautelares?

Además de las características establecidas en la sentencia 026-13-SCN-CC, la Corte señaló que:

13 Voto unánime. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

32. Las características principales de las medidas cautelares son la instrumentalidad, la provisionalidad, la mutabilidad, y la revocabilidad. Es por esto, que estas medidas son accesorias a un proceso principal, subsisten mientras se mantienen las circunstancias que las determinaron y terminarán en el momento que aquellas circunstancias varíen o cesen, pueden ampliarse o sustituirse cuando se justifique que éstas no cumplen adecuadamente con su función de cesar el daño o amenaza y, por último, si las circunstancias que motivaron su concesión varían pueden ser revocables [...].

DECISIÓN

Rechazar por improcedente la acción de incumplimiento.

Sentencia 126-14-SEP-CC¹⁴ – La inobservancia del carácter provisional de las medidas cautelares viola el derecho a la seguridad jurídica

HECHOS Y ALEGACIONES

Una compañía presentó una solicitud de medidas cautelares autónomas contra una resolución de terminación unilateral de contrato dictada por el ex Instituto Nacional de Preinversión (INP). La medida cautelar fue concedida. La autoridad judicial ordenó la suspensión de la resolución impugnada “hasta que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo resuelva en sentencia final y definitiva la demanda de impugnación que se deberá presentar en las condiciones y con los requisitos que exige la ley”.

La entidad accionada solicitó la revocatoria de las medidas cautelares. Este recurso fue negado en primera y segunda instancia. El INP y la Procuraduría General del Estado presentaron acciones extraordinarias de protección en contra de los autos resolutorios dictados en ambas instancias.

14 Seis votos a favor. Ausencia de la ex jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez y de los ex jueces constitucionales Marcelo Jaramillo Villa y Patricio Pazmiño Freire. Juez ponente: Manuel Viteri Olvera.

CRITERIO RELEVANTE

¿Se vulnera el derecho a la seguridad jurídica cuando las autoridades judiciales omiten establecer límites temporales a una medida cautelar constitucional?

La Corte analizó si las autoridades judiciales omitieron establecer límites temporales a la medida cautelar impugnada en la acción extraordinaria de protección. La Corte verificó esta omisión y declaró la violación del derecho a la seguridad jurídica. En su análisis, la Corte señaló que condicionar la medida cautelar a la presentación de una demanda por parte del beneficiario de la medida era contrario a su carácter provisional, con base lo siguiente:

En el caso concreto se evidencia que, tanto en la resolución de primera instancia, como aquella que resolvió el recurso de apelación sobre la negativa a conceder la revocatoria de las medidas, se condicionó la duración de las medidas únicamente a la resolución de un recurso contencioso-administrativo; sin establecer plazo para la presentación del mismo o mecanismo alguno para efectuar un control posterior de un posible cambio de la presunta situación de vulneración o amenaza. Este hecho traslada la decisión respecto de la duración de las medidas del juez o jueza, a la parte solicitante. Dado que esta última se beneficia directamente de la emisión de las medidas, es poco probable que exista para ella un sentido de urgencia para coadyuvar en el cumplimiento de la condición de extinción. Es así que, por medio de este hecho, se favorece o por lo menos, se incentiva la utilización de prácticas dilatorias, tendientes a perennizar la situación precaria, obtenida a través de la concesión de las medidas. Esta acción, por tanto, subvierte en los hechos el carácter provisional de las medidas cautelares, que como ya ha sido indicado en líneas anteriores, forma parte fundamental de su naturaleza vulnerando, de este modo, el derecho a la seguridad jurídica.¹⁵

DECISIÓN

Aceptar las acciones extraordinarias de protección y declarar la violación de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación. Dejar sin efecto las decisiones impugnadas y disponer el archivo del proceso de medidas cautelares.

¹⁵ CCE, sentencia 126-14-SEP-CC, página 13.

Sentencia 964-17-EP/22¹⁶ – La inobservancia del carácter provisional de las medidas cautelares puede configurar un error inexcusable

HECHOS Y ALEGACIONES

El representante legal de una compañía presentó medidas cautelares constitucionales en contra de la directora distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE). Alegó violaciones dentro de un procedimiento coactivo. Entre otras razones, la compañía actora alegó que, en el procedimiento coactivo, el SENAE se habría basado en una decisión de la Comunidad Andina que no se encontraría vigente.

El juez concedió la medida cautelar y dispuso la suspensión del procedimiento coactivo. Posteriormente, el juez revocó dicha medida. La compañía actora interpuso recurso de apelación. Los jueces provinciales avocaron conocimiento, convocaron a audiencia y ordenaron la suspensión del procedimiento coactivo hasta que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina interprete las normas en las que se fundó el procedimiento coactivo.

El SENAE presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto que dispuso la suspensión del procedimiento coactivo.

CRITERIO RELEVANTE

¿El desconocimiento del carácter provisional de las medidas cautelares puede acarrear una declaratoria jurisdiccional previa por error inexcusable?

La Corte analizó si los jueces provinciales desnaturalizaron la medida cautelar al suspender indefinidamente un procedimiento coactivo. La Corte encontró una contravención del carácter provisional de las medidas cautelares, así como el desconocimiento de la agilidad que caracteriza al trámite de esta garantía, y realizó la declaratoria jurisdiccional previa por error inexcusable en los siguientes términos:

¹⁶ 8 votos a favor. Ausencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

96. La Corte observa que, al suspender el proceso coactivo para remitirlo en consulta al Tribunal de la CAN, los jueces de la Corte Provincial incurrieron en un juicio erróneo, grave y dañino, que terminó por desnaturalizar las medidas cautelares constitucionales al ordenar, sin competencia alguna, la suspensión del proceso coactivo. En la práctica, esta decisión jurisdiccional dejó subsistentes las medidas cautelares previamente revocadas, en contravención de su naturaleza propia. Así, toda vez que se ha desnaturalizado una garantía jurisdiccional, este Organismo declara que los jueces provinciales incurrieron en error inexcusable al suspender el proceso coactivo en contravención de la naturaleza temporal y revocable de las medidas cautelares constitucionales dejando así subsistentes medidas previamente revocadas, en perjuicio de la entidad accionada y de la propia administración de justicia.

DECISIÓN

Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección, declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica del SENAE, dejar sin efecto las decisiones judiciales impugnadas y rechazar por improcedente el recurso de apelación presentado por la compañía solicitante de las medidas cautelares. Declarar que el juez de primer nivel incurrió en error inexcusable al conceder el recurso de apelación y elevarlo a la Sala de Corte Provincial. Declarar que los jueces de la sala de apelación incurrieron en error inexcusable al avocar conocimiento del proceso y convocar a audiencia en fase de apelación y al suspender el proceso coactivo para remitir una consulta al Tribunal de la CAN; y en manifiesta negligencia por no pronunciarse hasta la actualidad respecto de la respuesta emitida por dicho Tribunal.

Sentencia 943-14-EP/20¹⁷ – La resolución de medidas cautelares no juzga sobre la vulneración de derechos constitucionales

HECHOS Y ALEGACIONES

El gerente general de una compañía presentó acción de protección en contra de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR), con la finalidad de que

17 Voto unánime. Jueza ponente: Carmen Corral Ponce.

deje sin efecto la resolución por medio de la cual había declarado la terminación unilateral de un contrato de obra. Previamente, la compañía solicitó medidas cautelares autónomas a fin de que se cumplan las normas legales en el marco de la terminación unilateral del contrato.

La SNGR y la Procuraduría General del Estado (PGE), de forma independiente, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias que, en primera y segunda instancia, aceptaron la acción de protección. Uno de los cargos en las acciones extraordinarias de protección fue que existió doble juzgamiento al presentarse una acción de protección luego de haberse propuesto una medida cautelar autónoma.

CRITERIO RELEVANTE

¿Existe doble juzgamiento si luego de solicitar medidas cautelares se presenta una acción de protección?

La Corte estableció que no existe doble juzgamiento en los casos en que se presente una acción de protección luego de haber solicitado medidas cautelares. Aquello en virtud de que:

30. Una resolución de medidas cautelares no es un proceso de conocimiento, es decir, no resuelve el fondo de una controversia sobre derechos constitucionales, por lo que no implica un juzgamiento. De ahí que la resolución de medidas cautelares autónomas invocada en el presente caso, al no constituir una sentencia, y, sobre todo, por ser un proceso independiente de la acción de protección de donde emanaron las sentencias impugnadas, no deviene en un doble juzgamiento por la misma causa y materia; razón por la cual esta Corte descarta que el derecho contenido en la letra i) del número 7 del artículo 76 haya sido vulnerado.

DECISIÓN

Desestimar las acciones extraordinarias de protección.

Sentencia 16-16-JC/20¹⁸ – Carácter cautelar y tutelar de las medidas cautelares

HECHOS Y ALEGACIONES

La Coordinadora Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública solicitó una medida cautelar en contra de varios prestadores privados del tratamiento de diálisis, frente a su negativa de continuar brindando el servicio a las y los pacientes que lo requerían.

El juez de instancia concedió la solicitud de medida cautelar y ordenó a los prestadores privados que durante el plazo de 60 días continúen brindando el servicio de salud. La Corte seleccionó el caso para su revisión.

CRITERIO RELEVANTE

¿En qué consiste el carácter cautelar y tutelar de las medidas cautelares?

Al desarrollar las características de las medidas cautelares autónomas y las medidas cautelares conjuntas, la Corte aclaró que esta garantía jurisdiccional tiene un carácter cautelar y tutelar a la vez. El razonamiento de la Corte fue el siguiente:

36. De esta manera, la Corte realiza una distinción sobre cuándo procede la medida cautelar autónoma y cuándo existe la opción de presentarla de manera conjunta con una garantía jurisdiccional de conocimiento. Siguiendo este razonamiento, si el objeto es prevenir o evitar la vulneración de un derecho constitucional, se estaría ante una amenaza y, por tanto, procede una medida cautelar autónoma. Mientras que, cuando el objeto es interrumpir o cesar una vulneración de derechos constitucionales que ya se está produciendo, la medida cautelar puede interponerse conjuntamente con una garantía de conocimiento.¹⁹

37. Es así que, estas medidas tienen un carácter cautelar y tutelar a la vez. Cautelar por cuanto preserva temporalmente una situación jurídica, y tutelar respecto

18 Voto unánime. Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez.

19 Corte Constitucional del Ecuador, caso 187-12-CN; sentencia 034-13-SCN-CC.

del ejercicio de los derechos, pues tiene como objetivo impedir su vulneración o suspenderla si ya está ocurriendo.

DECISIÓN

Ratificar la decisión del juez de instancia. Disponer varias medidas a la Defensoría del Pueblo, Ministerio de Salud Pública, al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Superintendencia del Control del Poder Mercado.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- Las medidas cautelares se caracterizan por ser provisionales, instrumentales, urgentes, necesarias, inmediatas, mutables y revocables.
- Esta garantía jurisdiccional también tiene un carácter cautelar y tutelar a la vez: cautelar porque preserva temporalmente una situación jurídica y tutelar porque tiene como objetivo impedir la vulneración de derechos o cesarla.
- Las medidas cautelares, por su naturaleza de urgentes e inmediatas, no son notificadas a las partes.
- La concesión de las medidas cautelares no puede estar condicionada a la resolución de un recurso contencioso administrativo y sin que la autoridad judicial haya fijado el plazo para la medida ordenada, pues esto contraviene su carácter provisional y viola el derecho a la seguridad jurídica.
- La suspensión indefinida de un procedimiento coactivo contraviene la naturaleza temporal de las medidas cautelares. Las autoridades judiciales que dicten este tipo de decisiones pueden ser sancionadas por error inexcusable.
- Dado que las medidas cautelares no se pronuncian sobre el fondo de una violación de derechos, no existe doble juzgamiento si luego de solicitar medidas cautelares se presenta una acción de protección.

3. Legitimación activa y pasiva

En esta sección se presenta el desarrollo jurisprudencial respecto de la legitimación activa y pasiva en materia de medidas cautelares. Este desarrollo jurisprudencial ha respondido a la resolución de casos presentados por servidores públicos, de solicitudes de medidas cautelares que se han propuesto a favor de grupos de personas y de peticiones presentadas en contra de particulares.

Sentencia 66-15-JC/19²⁰ – La legitimación activa de servidores públicos para solicitar medidas cautelares

CRITERIOS RELEVANTES

¿Puede un servidor público solicitar medidas cautelares a nombre de la institución a la que pertenece?

La Corte analizó la legitimación activa de servidores públicos para presentar medidas cautelares porque el caso bajo revisión se originó en una solicitud propuesta por el entonces Ministerio del Interior. La Corte estableció lo siguiente:

39. Cuando la Constitución y la ley establece que las puede interponer *cualquier persona* esto significa que es irrelevante si se trata de una persona natural por sus propios intereses o un servidor público en ejercicio de sus funciones y representación institucional. Lo importante es que se cumpla la finalidad de las medidas cautelares: prevenir o detener una violación de derechos.

40. En este sentido, si la institución policial, como es el caso, interpone medidas cautelares para proteger a la población que habita alrededor de la unidad policial en donde se almacenan productos hidrocarburíferos y sus derivados, tiene legi-

20 Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron relatados en las páginas 15 y 17 de esta guía.

timación activa cualquier servidor, con cualquier rango, que plantee las medidas cautelares.

Sin embargo, con la finalidad de evitar posibles desnaturalizaciones por parte de entidades públicas al momento de solicitar una medida cautelar, la Corte precisó que:

41. [...] el Estado o sus servidores no pueden presentar medidas cautelares para: la simple ejecución de sus competencias constitucionales o legales; para deslindarse de las obligaciones legales que les correspondan en virtud de sus competencias; o, peor aún para legitimar medidas o actos arbitrarios que puedan violar, restringir o limitar el debido proceso o derechos. Por ejemplo, no cabría interponer medidas cautelares para incautar productos hidrocarburíferos o para mejorar las instalaciones de las unidades policiales. El Estado y sus servidores públicos, en el desempeño de sus funciones, ejercen potestades o competencias y su deber primordial es “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos...”.

42. Los jueces y juezas, cuando conozcan medidas cautelares u otras garantías presentadas por servidores públicos, deberán analizar con particular atención la petición o demanda para evitar que, a pretexto de la defensa de derechos se esté legitimando medidas que restringen, limitan o anulan el ejercicio de derechos. La gravedad y la inminencia de violación de derechos no pueden ser alegadas para precautelar derechos en abstracto, por ejemplo, para proteger el interés general, el bien común, la seguridad pública, ciudadana o jurídica. En estos casos, los jueces y juezas deberán rechazar de plano la garantía jurisdiccional.

Sentencia 16-16-JC/20²¹ – Legitimación activa abierta para solicitar medidas cautelares y legitimación pasiva de particulares

CRITERIOS RELEVANTES

¿Es posible solicitar medidas cautelares a nombre de terceros?

Dado que la solicitud de medidas cautelares fue propuesta por una entidad pública a favor de las y los pacientes que requerían el tratamiento de diálisis, la Cor-

21 Voto unánime. Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez. Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron relatados en las páginas 29 y 30 de la presente guía.

te analizó si las medidas cautelares pueden ser presentadas a favor de terceras personas. La Corte estableció que:

49. La legitimación activa en materia de medidas cautelares es abierta, y pueden por tanto ser solicitadas por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, aun inclusive a nombre de otra y sin contar con poder o autorización.

Cuando se ordena una medida cautelar en contra de la entidad pública que presentó la solicitud, ¿qué institución debe asumir la legitimación activa?

La Corte verificó que la medida cautelar concedida en instancia acarrea obligaciones para la entidad pública accionante (Ministerio de Salud Pública). A partir de aquello, la Corte aclaró el procedimiento que debe aplicarse cuando la o el juez que resuelve una medida cautelar identifica que la entidad pública accionante puede tener un grado de responsabilidad en la amenaza o violación de derechos que se alega en la medida cautelar. La Corte estableció lo siguiente:

57. [...] cuando la jueza o juez identifica que la entidad pública accionante pueda tener un grado de responsabilidad en la amenaza o violación al derecho que se alega en la medida cautelar, ello no impide que disponga medidas imputables a dicha entidad.

58. Así, con la finalidad de evitar conflictos en relación a la legitimación de la causa, cuando la jueza o juez ordene medidas en contra de la entidad pública accionante, en la misma providencia también dispondrá que la Defensoría del Pueblo asuma la legitimación activa, en virtud de las competencias establecidas en el artículo 9, letra b) de la LOGJCC y en el artículo 6, letra n) de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

¿Los particulares pueden ser legitimados pasivos de una solicitud de medidas cautelares?

Dado que la medida cautelar fue presentada en contra de prestadores particulares del servicio de diálisis, la Corte analizó la legitimación pasiva de particulares en procesos de medidas cautelares. La Corte estableció que las medidas cautelares:

60. [...] sí pueden proceder en contra de particulares incluso, cuando prestan servicios públicos impropios como en el presente caso, siempre que sea para proteger los derechos de las y los usuarios de dichos servicios.

En la petición de medidas cautelares ¿es necesario que se identifique a todas las potenciales víctimas de la vulneración de derechos?

En general, las garantías jurisdiccionales pueden ser presentadas por cualquier persona. Por tanto, pueden ser propuestas por la persona titular del derecho presuntamente amenazado o vulnerado o por una tercera persona a favor de la potencial víctima. En el caso bajo revisión de la Corte, se presentó una medida cautelar a favor de los pacientes que requerían el tratamiento de diálisis, sin identificar a todas las potenciales víctimas. Respecto de si en una solicitud de medidas cautelares la parte accionante debe identificar a todas las posibles víctimas, la Corte señaló:

64. [...] en la medida de lo posible se individualizará a las potenciales víctimas. No obstante, cuando debido a las circunstancias del caso no sea posible hacerlo, lo jurídicamente relevante es que ante un hecho verosímil que amenaza de manera grave e inminente a los derechos, se desprenda que puede existir una potencial víctima o grupo de potenciales víctimas determinables para quienes son comunes los hechos que constituyen la amenaza. Esto no habilita a solicitar medidas cautelares para precautelar derechos en abstracto, como ha sostenido esta Corte en la sentencia 66-15-JC/19.

65. Así, por ejemplo, podría tratarse de una persona o de un grupo de personas a las cuales no se las identifica en la solicitud de medidas cautelares, pero que puedan ser individualizables o identificables, en tanto se encuentran bajo una misma situación de riesgo. También podría solicitarse medidas cautelares respecto de un grupo de personas con características comunes, o en favor de habitantes de una zona geográfica específica. De igual manera, para precautelar derechos de sujetos colectivos, como comunidades, pueblos o nacionalidades o respecto de la naturaleza.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- El Estado o sus servidores no pueden presentar medidas cautelares para: la simple ejecución de sus competencias constitucionales o legales; deslindarse de las obligaciones legales que les correspondan en virtud de sus competencias; o legitimar medidas o actos arbitrarios que puedan violar derechos.
- Cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo puede solicitar medidas cautelares.

- Cuando la jueza o juez ordene medidas cautelares en contra de la entidad pública solicitante, en la misma providencia también dispondrá que la Defensoría del Pueblo asuma la legitimación activa.
- Los particulares pueden ser legitimados pasivos de una medida cautelar.
- En la solicitud de medidas cautelares no es necesario individualizar a las potenciales víctimas de la vulneración de derechos. Se debe verificar si, ante un hecho verosímil que amenaza de manera grave e inminente determinados derechos, puede existir una potencial víctima o grupo de potenciales víctimas identificables. La legitimación activa la asume la Defensoría del Pueblo, cuando la institución solicitante tiene un grado de responsabilidad en la amenaza o violación de derechos.

4. Requisitos de procedencia

La Corte ha desarrollado los requisitos de procedencia de las medidas cautelares en distintas sentencias. En 2019, en la sentencia 66-15-JC/19, la Corte sistematizó dichos requisitos y definió los conceptos de verosimilitud fundada de la pretensión, gravedad e inminencia de la violación de derechos. En la sentencia 118-22-JC/23, de 22 de noviembre de 2023, a partir de la sentencia 66-15-JC/19, la Corte precisó el alcance de estos requisitos y la forma en que estos deben ser analizados por las y los jueces. En particular, la Corte precisó la verosimilitud fundada de la pretensión y la gravedad, y reiteró la definición del requisito de inminencia establecida en la sentencia 66-15-JC/19.

Sentencia 66-15-JC/19²² – Procedencia de las medidas cautelares

CRITERIOS RELEVANTES

¿Se requiere demostrar la veracidad de los hechos relatados en una petición de medidas cautelares?

La Corte analizó el primer requisito para la procedencia de las medidas cautelares, esto es, la verosimilitud fundada de la pretensión. La Corte aclaró que este requisito implica que la solicitud debe ser presentada con base en hechos creíbles, sin que el peticionario esté obligado a presentar pruebas para demostrar la veracidad de sus afirmaciones. El razonamiento de la Corte fue el siguiente:

27. [...] Por la naturaleza de las medidas cautelares, al no ser una acción de conocimiento, no se requieren pruebas para demostrar la veracidad de lo descrito al

22 Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron relatados en las páginas 15 y 17 de esta guía.

momento de presentar la petición o demanda. De ahí que lo resuelto no constituya un prejuzgamiento sobre los hechos o la posible responsabilidad por esos hechos, como lo dispone el artículo 28 de la LOGJCC, y que la medida pueda ser revocada si es que los hechos no fueron ciertos o si no se presentaban los otros requisitos.” La Corte Constitucional identificó este requisito como “*verosimilitud fundada de la pretensión*”.²³

¿En qué consiste la inminencia del daño?

La Corte se refirió al segundo requisito para la procedencia de las medidas cautelares, esto es, la inminencia del daño, en los siguientes términos:

28. La *inminencia* tiene que ver con el tiempo. La relación entre un hecho u omisión con la violación del derecho tiene que ser estrecha. La violación del derecho tiene que estar pronto a suceder o estar sucediendo.²⁴ En el caso concreto, si las sustancias incautadas por la Policía Nacional, como gasolina, diésel, gas licuado de petróleo, biocombustibles entre otras, permanecen en lugares inadecuados, en cualquier momento puede ocurrir un accidente por el mal manejo y custodia de esas sustancias. En consecuencia, existía inminencia.

¿Cuándo se puede considerar que un daño es grave?

La Corte identificó los siguientes factores que permiten calificar un daño como grave, que justifica la procedencia de una medida cautelar:

29. [...] la irreversibilidad del daño; la intensidad del daño producido por la potencial violación de derechos; o la frecuencia de la violación. Un daño es irreversible cuando no se puede volver a un estado o condición anterior. Un daño es intenso cuando el daño es profundo, importante, como cuando produce dolor o su cuantificación es considerable o difícil de cuantificar. Una violación es frecuente cuando sucede habitualmente e incluso cuando se puede determinar un patrón en la violación.²⁵

23 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 034-13-SCN-CC, caso 0561-12-CN. La Corte definió el *fumus boni iuris* como una “... presunción razonable respecto de la verdad de los hechos relatados en la solicitud”.

24 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 034-13-SCN-CC, caso 0561-12-CN.

25 En la sentencia 034-13-SCN-CC, la Corte Constitucional se refirió al requisito denominado “peligro en la demora” expresando que “...determinado en cada caso en razón de las circunstancias que justifiquen una acción urgente por la inminencia de un daño grave a uno o más derechos reconocidos en la Constitución; sea dicha gravedad causada por la imposibilidad de revertirlo, o porque su

Sentencia 118-22-JC/23²⁶ – Precisión de los requisitos de procedencia de las medidas cautelares

HECHOS Y ALEGACIONES

Una persona presentó una solicitud de medidas cautelares autónomas en contra de la Asamblea Nacional. Su pretensión fue que la autoridad judicial prohiba a la Asamblea Nacional (i) revocar un estado de excepción y (ii) obstaculizar al presidente de la República, a la fuerza pública y a los órganos complementarios en su misión de resguardar el orden público. La solicitud fue negada. La Corte seleccionó el caso para su revisión.

CRITERIOS RELEVANTES

¿Cuáles son los requisitos de procedencia de las medidas cautelares?

La Corte analizó los requisitos previstos en la sentencia 66-15-JC/19 relativos a la procedencia de las medidas cautelares y, en particular, precisó el alcance de la verosimilitud fundada de la pretensión. La Corte sintetizó estos requisitos de la siguiente manera:

36. En consecuencia, la Corte precisa su jurisprudencia previa sobre los requisitos para verificar la procedencia de una medida cautelar autónoma o conjunta fijados en la sentencia 66-15-JC/19 y establece que, estos son los siguientes: (i) verosimilitud fundada de la pretensión o *fumus bonis iuris* que, en primer lugar, exige al juez o jueza constitucional constatar que esta se encuentre encaminada a evitar la amenaza o cesar la violación de derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos (antes requisito iv); y, segundo, que la alegación que la fundamenta sea probable o plausible; (ii) gravedad; e, (iii) inminencia.

intensidad o frecuencia, justifiquen una actuación rápida, que no pueda ser conseguida de forma oportuna por medio de una garantía de conocimiento, sin perjuicio de la decisión definitiva que se adopte en esta última...".

26 Voto unánime. Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet.

¿Cuándo puede considerarse que una amenaza o violación de derechos es grave?

A partir de las definiciones establecidas en la sentencia 66-15-JC/19, la Corte determinó el alcance del requisito de gravedad de la siguiente manera:

32. El tercer requisito –gravedad– en cambio, está definido en el artículo 27 de la LOGJCC: “Se considerará grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación”. Esta Corte ha desarrollado que: “Un daño es irreversible cuando no se puede volver a un estado o condición anterior. Un daño es intenso cuando [...] es profundo, importante, como cuando produce dolor o su cuantificación es considerable o difícil de cuantificar. Una violación es frecuente cuando sucede habitualmente e incluso cuando se puede determinar un patrón en la violación”.

33. Es decir, la primera categoría que prevé la ley para verificar la gravedad –posibilidad de ocasionar daños irreversibles–, en principio encaja con las medidas cautelares autónomas, al versar sobre una potencial amenaza o “posibilidad”. En cambio, las categorías segunda y tercera –intensidad o frecuencia de la violación– se alinean a una medida cautelar conjunta, pues aluden a una vulneración de derechos que ya ha ocurrido o está ocurriendo y que, como resultado, debe ser cesada o interrumpida a través de una medida cautelar de esta naturaleza, sin perjuicio de su reparación en el respectivo proceso de garantías jurisdiccionales, de estimarse procedentes las pretensiones propuestas. Ahora bien, en jurisprudencia previa de este Organismo, también ha considerado a la posibilidad de ocasionar daños irreversibles como uno de los factores que podrían evidenciar la concurrencia del requisito de gravedad en el marco de una medida cautelar conjunta, toda vez que la vulneración de derechos ya consumada podría causar daños de imposible reparación.

DECISIÓN

Declarar que la sentencia tiene efectos para casos análogos futuros y dictar medidas de difusión.

Sentencia 66-15-JC/19²⁷ – Protección de derechos en abstracto a través de medidas cautelares

CRITERIO RELEVANTE

¿Pueden la gravedad y la inminencia ser alegadas para precautelar derechos en abstracto?

Al analizar una solicitud de medidas cautelares presentada por una entidad pública, la Corte precisó que, a través de medidas cautelares, no se puede proteger derechos en abstracto. Esto a fin de evitar que las medidas cautelares presentadas por servidores públicos sean desnaturalizadas. La Corte estableció que las medidas cautelares presentadas para proteger derechos en abstracto deben ser rechazadas de plano, bajo el siguiente razonamiento:

42. Los jueces y juezas, cuando conozcan medidas cautelares u otras garantías presentadas por servidores públicos, deberán analizar con particular atención la petición o demanda para evitar que, a pretexto de la defensa de derechos, se esté legitimando medidas que restringen, limitan o anulan el ejercicio de derechos. La gravedad y la inminencia de violación de derechos no pueden ser alegadas para precautelar derechos en abstracto, por ejemplo, para proteger el interés general, el bien común, la seguridad pública, ciudadana o jurídica. En estos casos, los jueces y juezas deberán rechazar de plano la garantía jurisdiccional.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- Los requisitos de procedencia de las medidas cautelares son los siguientes: (i) verosimilitud fundada de la pretensión que exige al juez o jueza constitucional constatar que esta se encuentre encaminada a evitar la amenaza o cesar la violación de derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos y que la alegación que la fundamenta sea probable o plausible; (ii) gravedad; e, (iii) inminencia.
- Los criterios de gravedad e inminencia no pueden ser alegados para precautelar derechos en abstracto. En esos supuestos, las y los jueces deben rechazar de plano la garantía jurisdiccional.

27 Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron relatados en las páginas 15 y 17 de esta guía.

5. Improcedencia y desnaturalización

Desde hace algunos años, la jurisprudencia de la Corte ha identificado ciertos supuestos en los que no proceden o en los que se desnaturalizan las medidas cautelares, con miras a corregir la mala utilización de esta garantía jurisdiccional y a sancionar a las autoridades judiciales y a las personas que abusen de ella. A continuación, se sistematizan las sentencias en las que la Corte ha encontrado casos de improcedencia o desnaturalización de las medidas cautelares.

Sentencia 020-14-SIS-CC²⁸ – Las medidas cautelares en contra de actos administrativos consumados

HECHOS Y ALEGACIONES

En el marco de un proceso de medidas cautelares, un juez constitucional ordenó suspender los efectos de un acto administrativo emitido por la dirección técnica del área del distrito occidental de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria. Este acto administrativo ya había sido ejecutado y había sido impugnado en la vía ordinaria. El juez informó a la Corte Constitucional sobre el presunto incumplimiento de la entidad obligada, al no haber suspendido los efectos de dicho acto administrativo.

CRITERIO RELEVANTE

¿Proceden las medidas cautelares para suspender los efectos de actos administrativos consumados?

28 7 votos a favor. Ausencia del juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa y de la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez. Jueza ponente: Wendy Molina Andrade.

La Corte determinó que las medidas cautelares no proceden para suspender los efectos de actos administrativos consumados que, además, hayan sido impugnados en la vía ordinaria. El razonamiento de la Corte fue el siguiente:

[L]a sentencia N.º 034-13-SCN-CC del 30 de mayo de 2013 y el artículo 27 inciso tercero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establecen la improcedencia de las medidas cautelares cuando existan medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias. En el caso puntual, el juez reconoce expresamente en su auto del 16 de diciembre de 2013, en el que dicta las medidas, la existencia de un proceso judicial ordinario, concretamente un amparo posesorio, en el cual se está analizando el fondo del asunto controvertido, esto es, la posesión legítima o ilegítima del bien; es decir, el juez constitucional dictó sin motivación alguna, más que la mera citación de las normas constitucionales y legales que regulan la medida cautelar constitucional, de manera contradictoria, una medida cautelar sin verificar las prohibiciones legales y jurisprudenciales para la procedencia de esta garantía de índole cautelar [...]

En resumen, esta Corte Constitucional declara que las medidas cautelares dictadas por el juez son inejecutables, pues resulta improcedente suspender efectos de actos administrativos ya consumados y que se encuentren judicializados en los mecanismos de justicia ordinaria. Se ha generado a partir de la medida cautelar en mención una clara intromisión en el ámbito de competencias de la justicia ordinaria.

DECISIÓN

Negar la acción de incumplimiento por inejecutable.

Sentencia 1278-17-EP/22²⁹ – Medidas cautelares conjuntas en acción extraordinaria de protección

HECHOS Y ALEGACIONES

Una persona presentó una acción de impugnación en contra de una liquidación de pago por diferencias en su declaración de impuesto al valor agregado. El

29 Voto unánime. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario aceptó la demanda. Frente a dicha decisión, el SRI interpuso recurso de casación. Este recurso fue inadmitido.

El SRI presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación y, como medida cautelar, solicitó que se suspendan los efectos de dicha decisión.

CRITERIO RELEVANTE

¿Proceden las medidas cautelares conjuntas con una acción extraordinaria de protección?

A partir del artículo 27 de la LOGJCC, la Corte negó la petición de medida cautelar conjunta con la acción extraordinaria de protección, en los siguientes términos:

35. Finalmente, dado que en su demanda de acción extraordinaria de protección, la entidad accionante solicita, como medida cautelar, que se suspendan los efectos del auto impugnado, la Corte considera oportuno mencionar que, pese a que la Sala de Admisión de la Corte Constitucional en auto de 16 de agosto de 2017 omitió pronunciarse al respecto, de conformidad con el inciso segundo del artículo 27 de la LOGJCC, no proceden las medidas cautelares cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección. De ahí que no corresponde que la Corte se pronuncie sobre esta solicitud en el marco de una sentencia de acción extraordinaria de protección.

DECISIÓN

Desestimar la acción extraordinaria de protección.

Sentencia 118-22-JC/23³⁰ – Medidas cautelares presentadas para impedir que la Asamblea Nacional ejerza su atribución de revocar un estado de excepción

30 Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron relatados en las páginas 39 y 40 de esta guía.

CRITERIO RELEVANTE

¿Proceden las medidas cautelares para impedir que la Asamblea Nacional ejerza su atribución de revocar un estado de excepción?

La Corte estableció que la presentación de una medida cautelar a fin de que se prohíba a la Asamblea Nacional ejercer su atribución de revocar un estado de excepción desnaturalizó la garantía. La Corte determinó que, en estos casos, las y los jueces deben rechazar de plano la solicitud, sin que se requiera un análisis sobre los requisitos de procedencia de la medida cautelar. El razonamiento de la Corte fue el siguiente:

45. [D]e la pretensión del accionante se evidencia que requiere que se prohíba a la Asamblea Nacional revocar el referido decreto, así como que se le impida obstaculizar al presidente de la República, a la fuerza pública y a los órganos complementarios de seguridad en su misión de resguardar el orden público. En otras palabras, el accionante acudió a la justicia constitucional a fin de que esta proscriba a la legislatura ejercer una atribución reconocida en la Constitución y la ley, pues, a su criterio, sería contraria per se al orden público y a los derechos reconocidos en la Norma Suprema. Ergo, acudió a la justicia constitucional para que esta bloquee el ejercicio de una potestad constitucional y legalmente reconocida a la Asamblea, lo cual es incompatible con el objeto de las garantías jurisdiccionales, al implicar que la justicia constitucional estaría diseñada para obstaculizar actuaciones políticas del legislativo.

46. Si bien esta Corte no desconoce que el ejercicio de las atribuciones de un órgano de carácter político y fiscalizador, como la Asamblea Nacional, debe ser respetuoso con la Constitución, así como que dicho ejercicio no está exento de control en los términos que permitan la Norma Suprema, ley y jurisprudencia, ello no implica que se pueda utilizar una garantía jurisdiccional para enervar, impedir o anular el ejercicio de esta atribución en concreto, ya que, de permitirlo, se vaciaría de contenido a la Constitución y a la ley y se irrespetaría la independencia y equilibrio de poderes, además de desnaturalizar las garantías jurisdiccionales. Sin perjuicio de ello, esta Magistratura reitera que, en el caso in examine, se ha pronunciado sobre la potestad específica de la Asamblea de revocar un decreto de estado de excepción. Por tanto, esta sentencia no puede entenderse como una prohibición general o declaratoria de improcedencia respecto a la presentación de medidas cautelares contra otras facultades constitucional y legalmente reconocidas de la propia legislatura u otras funciones del Estado, las cuales deberán analizarse caso por caso.

48. En el caso de las medidas cautelares, estas proceden para evitar la amenaza de violación de un derecho [medidas cautelares autónomas] o cesar su violación [medidas cautelares conjuntas]. En consecuencia, el utilizarlas sin fundamento y con el único objetivo de que la justicia constitucional impida u obstaculice el ejercicio de una atribución constitucional y legalmente reconocida a otra función del Estado, como en el caso in examine la revocatoria de un decreto de estado de excepción que le compete a la Asamblea Nacional, es incompatible con su naturaleza y objeto. Las garantías jurisdiccionales, en este caso las medidas cautelares, no pueden ser utilizadas para dejar sin efecto esta atribución institucional de la legislatura.

49. Por lo tanto, la evidente intención de desnaturalizar las medidas cautelares autónomas constatada en el presente caso, permite a la Corte Constitucional del Ecuador establecer que mediante una medida cautelar no es posible anular, suspender, restringir o limitar la atribución constitucional de la Asamblea Nacional de revocar un decreto de estado de excepción.

Sentencia 122-22-JC/23³¹ – Medidas cautelares frente a los actos producidos antes del inicio o durante la fase inicial de un proceso de enjuiciamiento político enmarcado en el artículo 131 de la Constitución

HECHOS Y ALEGACIONES

El presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social presentó una solicitud de medidas cautelares respecto de varios actos producidos antes del inicio o durante la fase inicial de un juicio político iniciado en su contra. El solicitante alegó que se habría violado el debido proceso en su enjuiciamiento político. La solicitud de medidas cautelares fue negada. La Corte seleccionó el caso para su revisión.

¿Proceden las medidas cautelares frente a los actos producidos antes del inicio o durante la fase inicial de un proceso de enjuiciamiento político enmarcado en el artículo 131 de la Constitución?

31 8 votos a favor, incluidos los votos concurrentes del juez constitucional Enrique Herrera Bonnet y de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Ausencia del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.

CRITERIO RELEVANTE

La Corte determinó que los actos impugnados no eran objeto de una acción de medidas cautelares, pues no tenían la aptitud de amenazar con violar derechos constitucionales. Al no ser susceptibles de amenazar o violar derechos, la Corte consideró que la acción bajo revisión fue utilizada para obstruir el ejercicio de la potestad de fiscalización de la Asamblea Nacional. El razonamiento de la Corte fue el siguiente:

43. Estos actos devienen de momentos en los cuales no está prevista la intervención del accionante y tampoco constituyen elementos sobre los cuales los asambleístas basan su decisión dentro del proceso de control político. Así, de acuerdo con la LOFL, la intervención y defensa del interpelado se desarrolla en momentos posteriores; por ejemplo, cuando le corresponde presentar su contestación a las acusaciones imputadas, comparecer ante la CFCP para presentar sus pruebas de descargo o presentar sus alegatos ante el Pleno de la Asamblea Nacional.

44. Es así que los actos referidos no tienen efectos vinculantes; no expresan la voluntad del órgano decisor; no crean, modifican o extinguen la situación jurídica del sujeto fiscalizado; son previos al trámite del enjuiciamiento político o constituyen actos de mero trámite dentro de aquel y, por tanto, no implican juzgamiento o sanción.

45. En consecuencia, como ya determinó esta Corte, en la sentencia 2137-21-EP/21, un “acto preparatorio y de trámite dentro del proceso de remoción, mismo que no genera efectos directos o vinculantes [...] no tiene la potencialidad de vulnerar, por sí mismo, derechos constitucionales”. Bajo ese mismo razonamiento, entonces, si un acto preparatorio y de trámite no puede vulnerar por sí solo derechos constitucionales, tampoco podría configurar una amenaza de vulneración a aquellos.

46. Así, por la naturaleza de los actos contra los que se presentó la garantía de medidas cautelares autónomas —que no tenían la potencialidad de amenazar derechos constitucionales—, el inicio de un proceso constitucional para atacarlos y suspender el enjuiciamiento político planteado en contra del accionante, lejos de cumplir con su cometido de evitar la vulneración de derechos, interfiere arbitrariamente en las atribuciones de fiscalización política de la Función Legislativa, atentando contra la independencia de las Funciones del Estado y vaciando de contenido al artículo 131 de la Constitución.

DECISIÓN

Declarar que la sentencia no tiene efectos para el caso concreto sino para casos análogos futuros y disponer medidas de difusión.

Sentencia 12-23-JC/24³² – Medidas cautelares para impedir la ejecución de sentencias penales condenatorias y analizar cuestiones exclusivas de la justicia penal

HECHOS Y ALEGACIONES

La Corte revisó cuatro autos que resolvieron medidas cautelares presentadas a favor de personas privadas de la libertad con sentencias condenatorias ejecutoriadas.

En el primer caso, la medida cautelar fue presentada por un tercero a favor de una persona con una sentencia condenatoria ejecutoriada por los delitos de asesinato y sicariato, alegando la falta de atención médica oportuna. La jueza ordenó la libertad y dispuso medidas alternativas.

El segundo caso fue presentado por una persona con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de asesinato,³³ también alegando la falta de atención médica oportuna. Ambas solicitudes fueron presentadas en contra del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores y del centro de rehabilitación social correspondiente. La misma jueza que resolvió el primer caso aceptó la acción, ordenó la libertad y dispuso medidas alternativas. Además, otorgó efectos inter *communis* a su decisión. Esta decisión fue revocada dos meses después.

En el tercer caso, una persona con sentencias ejecutoriadas por los delitos de porte de armas y tráfico ilícito de armas de fuego y un proceso pendiente con

32 Ocho votos a favor. Ausencia del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz. Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz.

33 La persona presentó la petición por sus propios derechos, pero fue patrocinada por la misma persona que presentó la solicitud en el primer caso.

una orden de prisión preventiva presentó una medida cautelar alegando varias violaciones del debido proceso en los procesos penales seguidos en su contra. El juez ordenó la libertad y dispuso medidas alternativas.

En el cuarto caso, la medida cautelar fue presentada por un tercero a favor de una persona privada de la libertad con sentencia ejecutoriada por los delitos de asociación ilícita y cohecho. La solicitud se fundamentó en que esta persona no habría sido beneficiaria de la unificación de penas, pese a tener ese derecho. El juez ordenó la libertad y medidas alternativas. Esta decisión fue revocada dos años después.

CRITERIOS RELEVANTES

¿Procede una medida cautelar para interrumpir la ejecución de sentencias condenatorias ejecutoriadas en materia penal?

A partir del tercer inciso del artículo 27 de la LOGJCC, que prohíbe la presentación de medidas cautelares contra la ejecución de órdenes judiciales, la Corte analizó la improcedencia de las medidas cautelares para interrumpir la ejecución de sentencias condenatorias ejecutoriadas en materia penal. El razonamiento de la Corte fue el siguiente:

80. [E]sta Corte constata que las medidas cautelares constitucionales autónomas no estaban dirigidas a impedir o evitar la amenaza de violación de un derecho, propio de esta garantía de naturaleza cautelar, sino que su finalidad fue impedir la ejecución de providencias judiciales, en particular de sentencias condenatorias ejecutoriadas que gozaban de legitimidad, incurriendo así en una causal de improcedencia de concesión de la medida cautelar autónoma, actuando contra norma procesal expresa, esto es, el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC.

81. Este Organismo, a través de su jurisprudencia, ha establecido que en los casos en que por las condiciones en las que se lleva a cabo la privación de la libertad, se amenacen o violen los derechos a la vida, salud, integridad o derechos conexos de las personas privadas de la libertad, el hábeas corpus correctivo es la garantía constitucional jurisdiccional idónea para la protección directa, inmediata y eficaz de estos derechos. En esa medida, el hábeas corpus correctivo tiene como finalidad corregir situaciones que generan vulneración de derechos durante la privación o restricción de la libertad, sin que dicha garantía sea un mecanismo para la revisión de la pena. [...]

85. En ese sentido, para evitar que se concedan medidas cautelares constitucionales improcedentes, esta Corte establece que en los casos en que los accionantes soliciten esta garantía jurisdiccional para interrumpir u obstaculizar sea de manera temporal o permanente la ejecución de órdenes judiciales en contravención expresa del artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC, bajo la presunta falta de atención médica y la supuesta amenaza o vulneración de derechos derivada de aquella, los juzgadores las rechazarán de plano. [...]

95. Para esta Corte, es evidente que existió una desnaturalización del objeto y finalidad de la medida cautelar constitucional autónoma, al habérsela concedido por fuera del derecho con la finalidad de otorgar la libertad. Esta actuación judicial contradujo decisiones jurisdiccionales emitidas dentro de procesos penales y obstaculizó su ejecución provocando la superposición de competencias entre la justicia constitucional y la justicia ordinaria en materia penal. Las medidas cautelares por su naturaleza autónoma y cautelar no tienen la posibilidad de actuar frente a lesiones de derechos, ni conocer los daños para reparar su presunta vulneración, sino que existen para prevenir una amenaza que pueda lesionar derechos constitucionales.

¿Procede una medida cautelar para resolver una impugnación sobre el debido proceso, una solicitud de unificación de penas, cambio de régimen penitenciario y concurso ideal de infracciones?

La Corte determinó que las medidas cautelares no pueden ser utilizadas para interrumpir la ejecución de órdenes judiciales alegando cuestiones que deben ser resueltas exclusivamente en la vía penal:

108. En suma, las medidas cautelares en los casos 64-23-JC y 19-23-JC fueron empleadas para resolver cuestiones que corresponden a la justicia ordinaria en materia penal, ya sea para aplicar la figura del concurso ideal de infracciones y alegaciones de vulneraciones del debido proceso dentro de las causas penales seguidas en contra del solicitante 3 (caso 64- 23-JC), como para la unificación de penas y el régimen de prelibertad en aplicación del principio de favorabilidad (caso 19-23-JC). En estos dos casos las resoluciones de los juzgadores impidieron la ejecución de decisiones judiciales dispuestas dentro de procesos penales, actuando como jueces de justicia ordinaria en materia penal.

115. [E]n los dos casos examinados, tanto el juez multicompetente de Flavio Alfaro como el juez penal de Santo Domingo, excediendo el objeto de la medida cautelar autónoma, pasaron por alto las pretensiones de los solicitantes 3 y 4 a través de esta garantía. En el primer caso se pretendía la aplicación del concurso ideal de infracciones y presuntas vulneraciones del derecho de defensa durante la

tramitación de las causas penales seguidas en su contra. En el segundo caso, la unificación de penas y el cambio de régimen penitenciario. Estas son cuestiones que deben ser resueltas en la vía ordinaria penal, sin que bajo ningún supuesto puedan activarse medidas cautelares autónomas para revisar aquello. Se verifica entonces que las medidas cautelares autónomas estaban dirigidas a impedir la ejecución de órdenes judiciales que gozaban de legitimidad.

DECISIÓN

Revocar todas las decisiones favorables de medidas cautelares, realizar la declaratoria jurisdiccional previa de dolo del juez del tercer caso por haber desnaturalizado la garantía jurisdiccional, ordenar la remisión del expediente a Fiscalía por el presunto cometimiento de prevaricato y ordenar la investigación y sanción de los abogados patrocinadores por abuso del derecho.

Sentencia 446-19-EP/24³⁴- Medidas cautelares utilizadas como mecanismo de impugnación de lo resuelto en la vía administrativa sobre cuestiones técnicas relativas a los derechos de propiedad intelectual

HECHOS Y ALEGACIONES

Una compañía solicitó medidas cautelares en contra de otra dentro de un proceso de tutela administrativa. El Servicio Nacional de Derechos Intelectuales (SENADI) negó las medidas cautelares. Posteriormente, la compañía presentó una acción de protección con medidas cautelares en contra del SENADI, alegando la violación de sus derechos por la negativa de las medidas cautelares administrativas. La pretensión fue que se concedan varias medidas establecidas en la normativa relativa a cuestiones de propiedad intelectual.

Las medidas cautelares fueron concedidas y, luego, también se aceptó la acción de protección tanto en primera como en segunda instancia. El SENADI presentó acción extraordinaria de protección en contra de estas decisiones.

34 Ocho votos a favor. Ausencia de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

¿Proceden las medidas cautelares para impugnar lo resuelto en la vía administrativa sobre cuestiones técnicas relativas a los derechos de propiedad intelectual?

CRITERIO RELEVANTE

La Corte determinó que se desnaturalizaron las medidas cautelares al utilizarlas como mecanismo para impugnar decisiones desfavorables obtenidas en la vía administrativa respecto de un asunto técnico y comercial. El análisis de la Corte fue el siguiente:

54. En el proceso de origen, las garantías jurisdiccionales fueron utilizadas como un mecanismo de impugnación ante la inconformidad de una parte con el resultado de la resolución de una solicitud de medidas cautelares dentro de un proceso de tutela administrativa previo. Es decir, la medida cautelar constitucional en conjunto con la acción de protección se plantearon sólo después de que se habían solicitado y rechazado las medidas existentes en sede administrativa, convirtiéndolas en una suerte de apelación ante la inconformidad con la decisión adoptada en sede administrativa.

55. Al respecto, esta Corte reafirma que ni las medidas cautelares constitucionales ni la acción de protección constituyen un último “recurso” por agotar. Los artículos 27 y 40 de la LOGJCC no deben interpretarse como si requirieran a los accionantes que en primera instancia agoten las vías administrativas y/o judiciales para que, posteriormente, sea procedente la presentación de las garantías jurisdiccionales referidas. Las garantías jurisdiccionales no son ni un mecanismo de impugnación de las decisiones de la justicia ordinaria o la vía administrativa ni un paso previo por agotar antes de acudir a la justicia ordinaria o a la vía administrativa. En realidad, existen casos en los que la vía judicial es la idónea y otros en los que las medidas cautelares constitucionales y/o la acción de protección lo son. Las medidas cautelares y la acción de protección son vías idóneas para la tutela y protección de derechos constitucionales siempre y cuando el caso cumpla los requisitos de procedencia y no incurra en las causales de improcedencia previstos en la LOGJCC.

56. Esto no implica que, en todos los casos, baste con la verificación de la existencia de medidas cautelares previstas en las vías administrativa u ordinaria para rechazar una solicitud de medidas cautelares constitucionales. Existen medidas de naturaleza cautelar o preventiva que podrían ordenarse tanto en la vía constitucional como en la ordinaria y administrativa, aunque con objetivos distintos. Un factor que da luz sobre la procedencia de las medidas cautelares es la relación de

estas medidas con la pretensión y los cargos presentados por el accionante. En el caso analizado en esta sentencia, la solicitud de medidas cautelares, previstas en el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación para la tutela de derechos de propiedad intelectual, es de tal especificidad que permite a esta Corte concluir que, en este caso concreto, la garantía jurisdiccional es manifiestamente improcedente porque lo que buscaba la parte accionante no era la protección de una dimensión constitucional de los derechos de propiedad intelectual, sino usar a las medidas cautelares constitucionales como un mecanismo de impugnación frente a la inconformidad con lo resuelto en la vía administrativa respecto de una cuestión inminentemente comercial y técnica.

DECISIÓN

Aceptar la acción extraordinaria de protección, dejar sin efecto las decisiones impugnadas, disponer el archivo de la causa y ordenar el inicio de procedimientos disciplinarios contra las autoridades judiciales.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- Los distintos casos analizados por la Corte reflejan el incumplimiento de los requisitos de procedencia previstos en la LOGJCC, que exigen que las medidas cautelares tengan por finalidad prevenir o cesar una violación de derechos constitucionales.
- Los casos analizados también ilustran la aplicación de las causales de improcedencia de las medidas cautelares establecidas en el artículo 27 de la LOGJCC. Un ejemplo es la prohibición de presentar medidas cautelares para interrumpir la ejecución de órdenes judiciales o la prohibición de medidas cautelares conjuntas en la acción extraordinaria de protección.
- En cuanto a controversias que tienen origen en asuntos políticos, se desnaturalizan las medidas cautelares cuando estas son utilizadas para prohibir que la Asamblea Nacional revoque un estado de excepción, así como cuando estas se presentan contra actos que no producen efectos jurídicos en el marco de un juicio político.
- Las medidas cautelares no pueden ser utilizadas como mecanismos de impugnación frente a decisiones desfavorables obtenidas en la vía administrativa, sin exigir que se evite o cese una violación de derechos y reiterando la pretensión previamente negada en sede administrativa.

6. Procedimiento

Otro aspecto que ha sido desarrollado por la jurisprudencia de la Corte es el procedimiento aplicable a las medidas cautelares, pues este se distingue del procedimiento común a las garantías jurisdiccionales de conocimiento. A continuación, se identifican las sentencias relevantes en esta materia.

Sentencia 126-14-SEP-CC³⁵ – Notificación, convocatoria a audiencia y actuación de prueba en la tramitación de medidas cautelares constitucionales

CRITERIOS RELEVANTES

¿La falta de notificación a la entidad accionada, de convocatoria a audiencia y de actuación de pruebas en la tramitación de medidas cautelares implica la vulneración del derecho al debido proceso?

La entidad accionante de la acción extraordinaria de protección bajo conocimiento de la Corte alegó la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de la defensa, a ser escuchada en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, a presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y a replicar los argumentos de las otras partes, así como a presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra (artículo 76.7, letras a), c) y h) de la CRE). Aquello en virtud de que no fue notificada con la petición de medidas cautelares ni convocada a audiencia, lo cual llevó a que no pueda actuar pruebas.

³⁵ Los hechos, alegaciones y decisión de esta sentencia fueron relatados en las páginas 24 y 25 de la presente guía.

En cuanto a la alegación sobre la falta de notificación, la Corte concluyó que:

[...] existe una norma expresa contenida en el primer inciso del artículo 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, según la cual “[n]o se requiere notificación formal a las personas o instituciones involucradas”. Dicha norma se explica por medio del criterio señalado por la Corte Constitucional, basado principalmente en la necesidad de urgencia de las medidas cautelares, según el cual estas “se conceden inaudita parte, esto es, como lo dispone la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se ordenan y luego se comunican al destinatario”.

Empero, no es únicamente la necesidad de una actuación urgente por el peligro en la demora la que justifica el que la concesión de las medidas cautelares; sino además, el que efectivamente se prevé que en el mismo grado del procedimiento, exista un mecanismo de activación del derecho a la defensa para la entidad destinataria de las medidas, que es la solicitud de revocatoria. En el caso, efectivamente se permitió al Instituto Nacional de Patrimonio (sic) hacer uso de dicho mecanismo, por lo que no se advierte que dicha garantía se vea vulnerada por el argumento expuesto.

Sobre la falta de convocatoria a audiencia, con base en el artículo 36 de la LOGJCC, la Corte estableció que:

[...] la oralidad de los procesos debe estar supeditada al cumplimiento del fin para el cual fueron estatuidos desde un principio, que como hemos señalado previamente, para las medidas cautelares es conjurar un peligro que se acrecentaría por la práctica de diligencias más allá de lo estrictamente necesario. Por ende, el momento en que se solicitó la revocatoria de las medidas en el presente caso, fue el indicado para que el hoy accionante exponga sus argumentos y contra argumento lo aseverado por el solicitante; así como al momento de la presentación del recurso de apelación. Por tanto, la aplicación de la norma que establece el llamado a audiencia como potestativo, no importa vulneración alguna a las garantías involucradas.³⁶

Finalmente, en cuanto al argumento relacionado con la actuación de pruebas, la Corte se refirió al artículo 33 de la LOGJCC, según la cual “[n]o se exigirán pruebas para ordenar estas medidas, y también determinó que:

36 Corte Constitucional del Ecuador, sentencias 126-14-SEP-CC, de 14 de agosto de 2014, página 26 y 002-17-SIN-CC, de 8 de febrero de 2017, página 13.

[P]robar la ocurrencia de un hecho es necesario siempre y cuando lo que quiera es declararse con carácter definitivo la solución jurídica atribuible a ese hecho. Así las cosas, si lo que basta para conceder las medidas cautelares es “una presunción razonable de que los hechos denunciados como violatorios o de inminente violación de los derechos constitucionales, así como de los previstos en instrumentos internacionales sobre derechos humanos, son verdaderos”³⁷, ciertamente el valor de la prueba se relativiza.

Sentencia 12-23-JC/24³⁸ – Competencia en razón del territorio en solicitudes de medidas cautelares presentadas por personas privadas de la libertad

CRITERIO RELEVANTE

¿Es competente en razón del territorio para conocer una medida cautelar un juez distinto del lugar en que la persona está privada de la libertad?

La Corte determinó que los jueces competentes para conocer una solicitud de medidas cautelares presentada por una persona privada de la libertad son aquellos del lugar en que se encuentra el centro de privación de la libertad. Si las y los jueces encuentran que son incompetentes, deben inadmitir la solicitud en primera providencia. El análisis de la Corte fue el siguiente:

127. De lo expuesto, resulta evidente que en los casos 12-23-JC, 35-23-JC, 64-23-JC y 19-23-JC se resolvieron peticiones de medidas cautelares de personas privadas de la libertad que cumplían condenas en centros de privación de libertad ubicados en lugares distintos a los del lugar donde estaba radicada la competencia territorial de estos juzgadores. Esto es, de los cantones de Montecristi, Flavio Alfaro y Santo Domingo, respectivamente, cuando los privados cumplían sus penas privativas de libertad en Guayaquil, Latacunga y Quito. Los casos evidencian que las peticiones fueron conocidas con base en una aplicación indebida del principio de formalidad condicionada de las garantías jurisdiccionales, inobservando la garantía del debido proceso al juez competente (artículo 76.7.k de la CRE). Esta garantía, de ningún modo, puede catalogarse como una simple formalidad.[...]

37 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 034-13-SCN-CC, caso 0561-12-CN.

38 Los hechos, alegaciones y decisión de esta sentencia fueron relatados en las páginas 49, 50 y 52 de la presente guía.

129. En caso de ser incompetentes en razón del territorio, los jueces deben inadmitir la petición de estas medidas cautelares autónomas en su primera providencia. Es evidente para esta Corte que en los cuatro casos acumulados existe un mismo patrón fáctico, tanto por parte de los solicitantes de las medidas cautelares constitucionales al ser presentadas en lugares distintos a los que se encontraban privados de la libertad, así como de parte de la y los juzgadores que declararon ser competentes para conocer estas medidas en contravención expresa de la normativa analizada, lo que puede ser considerado como fraude al sistema de justicia constitucional.

Sentencia 3136-19-EP/23³⁹ – Momento procesal para pronunciarse sobre una solicitud de medidas cautelares conjuntas

HECHOS Y ALEGACIONES

Una compañía presentó una acción de protección con una medida cautelar en contra del SENA, alegando violaciones de derechos en tres liquidaciones aduaneras. El juez mediante sentencia inadmitió la acción de protección y no concedió la medida cautelar. Esta decisión fue ratificada en segunda instancia. La compañía presentó acción extraordinaria de protección en contra de ambas sentencias.

CRITERIO RELEVANTE

¿Cuál es el momento procesal para pronunciarse sobre una solicitud de medida cautelar conjunta?

Al analizar una violación de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes por haber resuelto la medida cautelar en sentencia, la Corte se pronunció sobre el momento procesal oportuno para resolver una medida cautelar conjunta. Este análisis partió de la sentencia 034-13-SCN-CC, en la que se analizó el procedimiento aplicable a las medidas cautelares conjuntas. La Corte aclaró que existe una regla de trámite que obliga a las y los jueces a resolver este tipo de medidas en primera providencia, prohibiendo su resolución en sentencia:

39 Seis votos a favor, con los votos salvados de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz y con la ausencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet.

40. Respecto al presupuesto (i), el artículo 32 de la LOGJCC contiene el procedimiento de tramitación de las medidas cautelares conjuntas, de este modo se establece que:

las medidas cautelares se tramitarán previamente a la acción para declarar la violación de derechos por lo que no se requerirá la calificación del requerimiento para que proceda la orden de medidas cautelares; de ser procedente, la jueza o juez podrá ordenar las medidas cautelares cuando declare la admisibilidad de la acción.

41. A mayor abundamiento, la sentencia 034-13-SCN-CC (citada por la compañía accionante) y otras sentencias de este Organismo⁸ han aclarado que las medidas cautelares presentadas conjuntamente con la acción de protección deben ser resueltas en primera providencia. Esto, por cuanto la naturaleza de las medidas tiene carácter cautelar y tutelar, y se basan en una presunción razonable de que existe una vulneración de derechos que debe ser interrumpida.

42. En síntesis de los dos párrafos precedentes, existe una regla de trámite en virtud de la cual las medidas cautelares planteadas en conjunto de una acción de protección deben ser resueltas en primera providencia o en la calificación de la demanda.

DECISIÓN

Aceptar la acción extraordinaria de protección y disponer el reenvío para que otro juez o jueza conozca la acción de protección.

Sentencia 364-16-SEP-CC⁴⁰ – Obligación de las juezas y jueces constitucionales de subsanar inconsistencias jurídicas en la formulación de la demanda

CRITERIO RELEVANTE

¿Cómo deben actuar las juezas y jueces constitucionales cuando de los hechos demandados se observa que no se trata de una amenaza, sino una posi-

⁴⁰ Los hechos y decisión de esta sentencia fueron detallados en las páginas 19 y 20 de la presente guía.

ble vulneración de derechos constitucionales?

La Corte determinó que, si las personas alegan una violación de derechos a través de una medida cautelar autónoma, las y los jueces deben transformar la acción en la garantía de conocimiento que corresponda. La Corte determinó que una actuación contraria, como la de la jueza que resolvió el proceso de origen, inobserva los principios de formalidad condicionada, economía procesal y *iura novit curia* aplicables a la justicia constitucional. El razonamiento de la Corte fue el siguiente:

Sobre esta base, en el caso en concreto, se advierte que la jueza constitucional, en función de un análisis formalizado de la demanda propuesta, identificó en un principio que el fundamento de la misma, radicó en una alegada vulneración de derechos constitucionales -a la vida y la salud-. No obstante, obvió referirse a dicha alegación y a analizarla, debido a que la demanda tenía el membrete "solicitud de medida cautelar". [...]

Las consecuencias previsibles de este hecho son la duplicación de procedimientos; el gasto redundante de recursos económicos y humanos; y, sobre todo, la dilación innecesaria en la protección debida a una persona en posible peligro que su salud, integridad física y su vida se vean lesionadas. Así, todo asomo de prontitud y eficiencia en la resolución de la causa en la primera providencia, se desvaneció cuando la jueza obligó al solicitante a iniciar un nuevo proceso a fojas cero. Es decir que, la demanda propuesta por el accionante, pese a que no haya sido formulada como tal, presentaba un problema que bien podía haber sido resuelto por medio de la sustanciación de una acción de protección con medida cautelar conjunta. En tal razón, la jueza de la Unidad Judicial Primera Especializada de Trabajo del cantón Quito, en el presente caso, en función de una lectura adecuada del criterio de esta Corte a la luz de los principios constitucionales antes desarrollados, se encontraba en la obligación de subsanar las inconsistencias de orden jurídico, presentes en la formulación de la demanda; y, como consecuencia de aquello, debía corregir el error y dar trámite a la demanda como acción de protección con medida cautelar conjunta, conforme a las reglas jurisprudenciales creadas en la sentencia N.º 034-13-SEP-CC [...].⁴¹

41 CCE, sentencia 364-16-SEP-CC, 15 de noviembre de 2016, páginas 24 y 25.

Sentencia 122-22-JC/23⁴² – Excepción a la regla de la sentencia 364-16-SEP-CC sobre la corrección de los errores en la solicitud de medidas cautelares

CRITERIO RELEVANTE

Ante la presentación de una medida cautelar en contra de actos que no generen efectos jurídicos dentro de un proceso de enjuiciamiento político enmarcado en el artículo 131 de la Constitución, ¿puede la autoridad judicial transformar la solicitud en una garantía de conocimiento?

La Corte estableció una excepción a la regla de la sentencia 364-16-SEP-CC, relativa al deber de los jueces de transformar una solicitud de medida cautelar en una garantía de conocimiento cuando el solicitante alega violaciones de derechos. La excepción se justificó porque el accionante impugnó actos que no podían configurar ni amenazas ni violaciones de derechos:

57. Finalmente, dado que esta Corte es consciente de que la presentación de una medida cautelar autónoma fundamentada en la vulneración consumada de derechos habilita al juzgador a transformar la acción presentada en una garantía de conocimiento para tutelar los derechos de la parte accionante, estima necesario aclarar que, en este caso, como ya quedó establecido, las actuaciones contra las que se presentó la garantía jurisdiccional no constituyen actos definitivos ni expresan la voluntad del órgano decisor. Por lo que, al no poder configurar por sí solos una vulneración a derechos constitucionales, la jueza no estaba tampoco habilitada para transformar la garantía en una acción de protección.

Sentencia 12-23-JC/24⁴³ – Excepción a la regla de la sentencia 364-16-SEP-CC sobre la corrección de los errores en la solicitud de medidas cautelares / Procedencia de los efectos *inter comunis* en resoluciones de medidas cautelares autónomas

42 Los hechos y decisión de esta sentencia fueron detallados en las páginas 47 y 49 de la presente guía.

43 Los hechos y decisión de esta sentencia fueron detallados en las páginas 49, 50 y 52 de la presente guía.

CRITERIOS RELEVANTES

¿Puede la autoridad judicial transformar una medida cautelar autónoma en una acción de hábeas corpus?

La Corte aclaró que la especificidad de la acción de hábeas corpus y la naturaleza de cada garantía impide a las autoridades judiciales transformar una medida cautelar autónoma en un hábeas corpus, en los siguientes términos:

86. Esta Corte deja claro que no cabe transformar una medida cautelar constitucional autónoma en una acción de hábeas corpus en razón del objeto que persigue cada garantía, y de la competencia por materia, grados y territorio propios y específicos de la acción de hábeas corpus. Además, las medidas cautelares constitucionales se otorgan inaudita parte. La acción de hábeas corpus, siendo igual de rápida y efectiva (en principio, esta debe resolverse en audiencia en 24 horas), permite escuchar a todos los interesados ante la presunta falta de atención médica en los centros de privación de libertad y formarse un criterio antes de su concesión. Por tanto, la medida cautelar constitucional autónoma que pretenda interrumpir la ejecución de sentencias penales ejecutoriadas, debe ser rechazada de plano y no cabe su conversión al hábeas corpus.

¿Pueden las autoridades judiciales ordenar una medida cautelar autónoma con efectos *inter comunis*?

A partir de las características de las medidas cautelares autónomas y de los requisitos de procedencia aplicables a esta garantía jurisdiccional, la Corte determinó que no procede establecer efectos *inter comunis* en las resoluciones de medidas cautelares autónomas. La Corte aclaró que aquello no impide que se pueda presentar una petición de medidas cautelares a favor de un grupo de personas. El razonamiento de la Corte fue el siguiente:

131. Los efectos de las decisiones de medidas cautelares constitucionales autónomas son distintos, ya que se conceden o niegan mediante auto. Cuando estas se aceptan, son temporales, no resuelven sobre el fondo y, por ende, no son definitivas. Estas características permiten al juez considerar, durante el proceso, la evolución de los hechos, incluso para mantenerlas o revocarlas. Por tanto, las medidas cautelares constitucionales autónomas no alcanzan a tener efectos difusos ni aquellos de una sentencia y, por sus características, no pueden tener efectos *inter comunis*. Debido su naturaleza y objeto, las medidas cautelares autónomas

no habilitan al juzgador a analizar el fondo y tampoco examinar si existen o no circunstancias aplicables de terceros que no fueron los peticionarios de la medida cautelar.

132. Además, esta Corte considera que el análisis de urgencia y gravedad para su concesión se realiza atendiendo exclusivamente a las circunstancias específicas del solicitante o beneficiario de la medida. Para revocarlas, el juzgador debe evaluar si el peligro ha cesado. Este examen debe hacerse en función de las circunstancias particulares del beneficiario de la medida. Por las razones expuestas, esta Corte aclara que, en las medidas cautelares constitucionales, no es posible el otorgamiento de efectos inter comunis. Aquello, sin perjuicio de que desde un inicio se pueda presentar un pedido de medida cautelar constitucional a favor de varias personas o de una comunidad, lo que obligaría a la o el juzgador a hacer un análisis individualizado de las circunstancias de cada beneficiario, luego de lo cual, en la misma resolución, podrían otorgarse efectos para los peticionarios.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- En los procesos de medidas cautelares, la falta de notificación, convocatoria a audiencia y actuación de pruebas no vulnera el derecho al debido proceso.
- En cuanto a la competencia territorial, cuando se presentan solicitudes de medidas cautelares a favor de personas privadas de la libertad, las autoridades judiciales competentes son aquellas del lugar del centro de privación de libertad.
- Las medidas cautelares conjuntas deben ser resueltas en primera providencia. Se vulnera la regla de trámite prevista en el artículo 32 de la LOGJCC cuando se resuelve la medida cautelar en sentencia.
- Si en una petición de medidas cautelares autónomas se alegan violaciones de derechos, las y los jueces deben transformar la acción a la garantía de conocimiento que corresponda. Ello salvo que (i) se impugnen actos que no tienen la aptitud de violar derechos o (ii) la garantía correspondiente sea una acción de hábeas corpus.
- No proceden los efectos inter comunis en las resoluciones de medidas cautelares autónomas. Lo que sí procede es la presentación de una solicitud a favor de varias posibles víctimas.

7. Ejecución

A partir de 2019, la jurisprudencia de la Corte ha delimitado los mecanismos para exigir el cumplimiento de las decisiones emitidas en los procesos de medidas cautelares. En particular, la Corte ha establecido la improcedencia, en general, de exigir el cumplimiento de estas decisiones a través de la acción de incumplimiento. También ha identificado las excepciones a esta regla general.

Sentencia 61-12-IS/19⁴⁴ – Regla general sobre la improcedencia de la acción de incumplimiento para requerir la ejecución de una resolución de medidas cautelares

HECHOS Y ALEGACIONES

Un importador presentó una solicitud de medidas cautelares en contra del SE-NAE. Esta solicitud fue negada y el peticionario apeló. El recurso de apelación fue aceptado. El peticionario presentó una acción de incumplimiento respecto de la decisión de segunda instancia.

CRITERIO RELEVANTE

¿Procede la pretensión de hacer ejecutar lo dispuesto en el auto resolutorio de medidas cautelares por medio de una acción de incumplimiento?

Sobre la procedencia de la acción de incumplimiento para requerir la ejecución de una resolución de medidas cautelares, la Corte consideró que:

44 7 votos a favor, con ausencia de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y del juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.

27. En este mismo sentido, tampoco convendría que esta Corte Constitucional mediante una acción de incumplimiento haga cumplir una decisión constitucional que no es definitiva y cuya vigencia, obligatoriedad y ejecución está supeditada a las circunstancias y a la decisión de jueces inferiores, pues estos tienen la responsabilidad de garantizar la ejecución de las medidas cautelares pero también pueden revocar las medidas, modificarlas si varían las circunstancias por las cuales fueron concedidas; o, inclusive, dejarlas sin efecto por carecer de fundamento o al momento de conocer una acción constitucional posterior o de conocimiento que resuelva el fondo de la controversia constitucional; con lo cual, no es procedente que la Corte se superponga o interfiera en decisiones y competencias que le corresponden por ley a los jueces que conocen de medidas cautelares constitucionales y que mutan conforme las circunstancias, hasta que no exista un pronunciamiento definitivo de la controversia constitucional. [...]

29. Por lo expuesto, esta Corte Constitucional se aparta del criterio jurisprudencial anterior en el que se presupone que el cumplimiento de las resoluciones dictadas en procesos de medidas cautelares autónomas o las mismas medidas cautelares eran materia de una acción de incumplimiento, pues el Pleno de este Organismo sostiene que la ejecución de una medida cautelar o decisiones provenientes de procesos de medidas cautelares autónomas no pueden ser objeto de dicha garantía jurisdiccional ante la Corte Constitucional en los términos del art. 436 (9) de la Constitución y artículo 163 de la LOGJCC salvo que la medida cautelar se encuentre inmersa en un caso de decisiones constitucionales contradictorias.

DECISIÓN

Negar la acción de incumplimiento, dejar a salvo las acciones y recursos de las partes, oficiar al Consejo de la Judicatura para la determinación de posibles responsabilidades.

Sentencia 65-12-IS/20⁴⁵ – Excepciones a la regla de improcedencia de la acción de incumplimiento respecto de resoluciones de medidas cautelares

CRITERIOS RELEVANTES

¿En qué casos procede una acción de incumplimiento cuando se trata de medidas cautelares constitucionales?

La Corte estableció dos excepciones a la regla general sobre la improcedencia de la acción de incumplimiento frente a resoluciones de medidas cautelares. Estas excepciones son las siguientes: (i) para decidir entre dos o más resoluciones que, por ser contradictorias, no pueden ser ejecutadas (antinomia jurisdiccional); y, (ii) cuando el incumplimiento genere un gravamen irreparable.

44. Sin perjuicio de que esta Corte determinó que la ejecución de una medida cautelar o decisiones provenientes de procesos de medidas cautelares autónomas pueden ser objeto de la acción de incumplimiento de sentencias cuando nos encontremos ante decisiones contradictorias; esta Corte considera que también en casos de gravamen irreparable, podría pronunciarse sobre el incumplimiento de una medida cautelar o de autos emitidos en dichos procesos.

Sentencia 94-21-IS/23⁴⁶ – Acción de incumplimiento respecto de una decisión de medidas cautelares que fue revocada

HECHOS Y ALEGACIONES

Tres personas presentaron una acción de incumplimiento respecto de una resolución de medidas cautelares autónomas que fue revocada.⁴⁷

45 Los hechos y decisión de la presente causa fueron expuestos previamente en las páginas 23 y 24 de esta guía.

46 Ocho votos a favor, con la ausencia del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Jueza ponente: Carmen Corral Ponce.

47 La medida cautelar de origen fue presentada en contra del presidente, vicepresidenta, síndico, secretario y tesorero de la comunidad "Galter Jatún Loma", alegando que pretenderían explotar varios árboles de pino y eucalipto sin la autorización de sus propietarios.

CRITERIO RELEVANTE

¿Cuál es la consecuencia de presentar una acción de incumplimiento respecto de una decisión de medidas cautelares que fue revocada?

La Corte determinó que la presentación de una acción de incumplimiento respecto de una decisión que fue revocada configuró abuso del derecho:

18. Ahora bien, esta Corte observa que los accionantes presentaron la acción de incumplimiento a sabiendas de que el auto resolutorio de 10 de mayo de 2021, había sido revocado por no cumplirse los condicionamientos específicos dispuestos por la Unidad Judicial para su efectiva vigencia. De tal modo, que esta Corte llama severamente la atención a la defensa técnica de los accionantes, por perseguir la ejecución de una decisión que dejó de existir en el contexto jurídico, lo que constituye abuso del derecho en los términos previstos en el artículo 23 de la LOGJCC.

DECISIÓN

Desestimar la acción de incumplimiento y oficiar al Consejo de la Judicatura para que adopte las decisiones correspondientes respecto del abuso del derecho.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- Por regla general, la ejecución de una medida cautelar o decisiones provenientes de procesos de medidas cautelares autónomas no pueden ser objeto de una acción de incumplimiento.
- Por excepción, la acción de incumplimiento en los casos de medidas cautelares sí procederá en los siguientes casos: (i) para decidir entre dos o más resoluciones que, por ser contradictorias, no pueden ser ejecutadas (antinomía jurisdiccional); y, (ii) cuando el incumplimiento genere un gravamen irreparable.
- La presentación de una acción de incumplimiento respecto de una decisión de medidas cautelares que fue revocada configura abuso del derecho.

8. Impugnación

Las medidas cautelares se diferencian de las garantías jurisdiccionales de conocimiento también por su sistema de recursos. Los mecanismos de impugnación en los procesos de medidas cautelares han sido principalmente desarrollados en las sentencias que se identifican a continuación.

Sentencia 002-17-SIN-CC⁴⁸ – El derecho a recurrir frente a las resoluciones de medidas cautelares

HECHOS Y ALEGACIONES

Una persona presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del inciso segundo del artículo 33 y del inciso segundo del artículo 35 de la LOGJCC. En cuanto al segundo inciso de artículo 33, el cual establece que respecto de la resolución de medidas cautelares no cabe recurso de apelación, el legitimado activo afirmó que este vulnera el derecho a la defensa en la garantía de recurrir. Respecto del segundo inciso del artículo 35, señaló que este vulnera el principio de igualdad procesal, ya que permite que el accionado de las medidas cautelares pueda interponer el recurso de apelación frente a la negativa de revocatoria de medidas cautelares, mientras que no lo hace respecto del solicitante.

CRITERIOS RELEVANTES

¿Por qué la resolución que niega una solicitud de medidas cautelares no es susceptible de apelación?

48 5 votos a favor. Ausencia de las juezas constitucionales Pamela Martínez de Salazar, Tatiana Ordeñana Sierra y del juez constitucional Francisco Butiñá Martínez. Juez ponente: Patricio Pazmiño Freire.

A partir de las características de las decisiones emitidas en los procesos de medidas cautelares, la Corte determinó que la imposibilidad de apelar la resolución que niega una medida cautelar no es contraria al derecho a recurrir. El razonamiento para llegar a esta conclusión fue el siguiente:

[...] la resolución negativa respecto de un pedido de medidas cautelares no corresponde con los presupuestos que permiten que una decisión judicial pueda ser recurrida, pues como se ha evidenciado, solo se trata de una decisión que determina no suspender los efectos de un acto que vulnera o amenaza con vulnerar derechos constitucionales y que, como ya se ha señalado, no causa efectos en firme pues está supeditada a la decisión que se adopte en el proceso principal o a la finalización de las condiciones que justificaron su emisión, dependiendo de si fueron dictadas en conjunto o independientemente de una garantía de conocimiento. Por lo señalado, la naturaleza de la decisión en concreto, no cumple con los requisitos para que se pueda apelar de ella.

Permitir que pueda interponerse recurso de apelación de la resolución de medidas cautelares no garantizaría el debido proceso, sino que solo provocaría un indebido desequilibrio en el contexto general de ventajas y desventajas procesales del solicitante respecto del sujeto requerido. [...] ⁴⁹

¿Por qué la resolución que acepta la revocatoria de una medida cautelar no es apelable?

La Corte también desestimó el cargo sobre la incompatibilidad del artículo 35 con el derecho a la igualdad procesal. La Corte justificó la inexistencia de un recurso de apelación frente a la decisión que acepta la revocatoria de una medida cautelar en los siguientes términos:

[...] En este escenario, dada la característica de garantía jurisdiccional de la que se encuentra revestida la medida cautelar, es necesario que los operadores de justicia constitucional apliquen las normas jurídicas que regulan a dicha garantía de la manera menos restrictiva posible y observando el pleno ejercicio de los derechos constitucionales entre los cuales se encuentra el de participar dentro de un proceso judicial en igualdad de condiciones dentro del marco jurídico contenido en la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. No obstante, lo señalado no implica identidad de los mecanismos de defensa, sino

49 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 2-17-SIN-CC, de 8 de febrero de 2017, página 16.

equiparación de oportunidades de ejercerla. En otras palabras, en el contexto de un procedimiento que está diseñado para ser lo más cauteloso posible respecto de los derechos del solicitante -por su informalidad, laxitud de presupuestos de admisibilidad, baja carga probatoria, entre otras ventajas-, la posibilidad que el destinatario de las medidas pueda apelar la negativa de su solicitud de revocatoria no es sino un contrapeso respecto del conjunto de ventajas que el procedimiento ofrece al solicitante.

Sobre la base de las consideraciones anotadas, el que el segundo inciso del artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prevea que del auto que resuelve un pedido de revocatoria de medidas cautelares cabe la interposición de un recurso de apelación para el sujeto requerido en el caso de que el pedido de revocatoria hubiere sido rechazado, no constituye una medida que ponga en ventaja al destinatario de las medidas, respecto del solicitante; sino más bien, una medida compensatoria que busca un equilibrio en las oportunidades de defensa. [...] ⁵⁰

DECISIÓN

Negar la acción pública de inconstitucionalidad.

Sentencia 1960-14-EP/20⁵¹ – Mecanismos de impugnación en procesos de medidas cautelares

HECHOS Y ALEGACIONES

La presidenta de una comuna presentó una solicitud de medidas cautelares en contra del gobierno autónomo descentralizado municipal de Manta a fin de suspender la construcción de una urbanización. La solicitud fue negada y, ante esta decisión, la peticionaria interpuso recurso de apelación. El recurso fue aceptado y, en consecuencia, se aceptó la medida cautelar solicitada.

Además, existieron varios pedidos de revocatoria de esta medida cautelar por parte de la entidad accionada y la Procuraduría General del Estado, los cuales

50 *Ibíd.*, páginas 24 y 22.

51 Voto unánime. Jueza ponente: Carmen Corral Ponce.

fueron negados. Con esta negativa, la Procuraduría General del Estado presentó acción extraordinaria de protección en contra de la resolución que aceptó la medida cautelar y el auto que negó la revocatoria.

CRITERIOS RELEVANTES

¿Cuáles son los recursos previstos en los procesos de medidas cautelares?

La Corte aclaró que, en los procesos de medidas cautelares, la ley prevé el recurso de revocatoria para aquellos casos en que la medida es concedida. Solo si se niega la revocatoria es posible interponer recurso de apelación. Si la medida se niega, no es posible interponer recursos y al no generar efectos de cosa juzgada material la medida puede ser presentada nuevamente.

40. [...] la ley ha determinado al recurso de revocatoria como el mecanismo de impugnación respecto a la concesión de medidas cautelares, y, únicamente sobre la negativa a la revocatoria, 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. De esta resolución, los accionados tienen la posibilidad de presentar en cualquier momento solicitudes de revocatoria y la administración de justicia deberá tramitar tal requerimiento sin considerar si la resolución por la que se dictó la medida está o no ejecutoriada por el ministerio de la Ley, toda vez que las resoluciones de medidas cautelares no causan cosa juzgada material.

41. Ahora, en el caso de que la medida cautelar no sea concedida, el accionante no tiene la posibilidad de emplear un recurso impugnatorio, dadas las características propias de las medidas cautelares, éstas al constituir un mecanismo autónomo, temporal y mutable; que no generan efectos de cosa juzgada material pueden ser interpuestas nuevamente; sin que esto se contraponga a lo determinado en el numeral 6 de la LOGJCC, ya que las medidas cautelares al ser preventivas no demandan violaciones concretas sino posibles afectaciones.

¿Los autos dictados en un proceso de medidas cautelares pueden ser impugnados a través de una acción extraordinaria de protección?

La Corte determinó que las decisiones de medidas cautelares, por regla general, no son objeto de acción extraordinaria de protección. La excepción es si generan un gravamen irreparable. En el caso la Corte no verificó un gravamen irreparable porque se podía solicitar la revocatoria de las decisiones impugnadas.⁵²

35. [Este tipo de garantías (medidas cautelares autónomas) por su naturaleza, no constituye una decisión definitiva, ya que es un mecanismo autónomo, temporal y mutable; por tanto, no surte efectos de cosa juzgada material porque es permitido volverla a interponer. En conclusión, no correspondería realizar un análisis respecto a una decisión que no es objeto de acción extraordinaria de protección, a no ser de que exista un gravamen irreparable.

36. Ahora bien, respecto a la resolución de 30 de junio de 2014, dictada por la Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, mediante la cual concedió el recurso de apelación planteado por la señora Mónica Patricia López Ramírez, presidenta de la Comuna San Mateo, esta Corte observa prima facie una vulneración al debido proceso en relación al trámite propio fijado para la tramitación de medidas cautelares, ya que la normativa no prevé la posibilidad de interponer un recurso de apelación de la negativa a la resolución de medidas cautelares, sin embargo, esta resolución al no ser una decisión definitiva podía ser revocada, determinando así que la decisión impugnada no es objeto de acción extraordinaria de protección y no genera un gravamen irreparable, ya que existía la posibilidad de solicitar su revocatoria.

37. En cuanto al auto de 03 de octubre de 2014, mediante el cual la Sala rechazó los pedidos de revocatoria y nulidad planteados por el ex Alcalde y Procurador Síndico del GAD de Manta y el Director Regional de la Procuraduría General del Estado con sede en Portoviejo, esta Corte observa nuevamente que existiría una vulneración al debido proceso en cuanto al trámite propio de las medidas cautelares, al considerar que por el paso del tiempo la resolución de 30 de junio de 2014

52 Un caso en que se observó un gravamen irreparable a propósito de resoluciones dictadas en procesos de medidas cautelares es la sentencia 964-17-EP/22. En dicha sentencia, cuyos hechos se resumen en las páginas 26 y 27 de esta guía, la Corte consideró que podía existir una violación del derecho a la seguridad jurídica que no podía ser reparada a través de otro mecanismo procesal. Como fundamento de su decisión, la Corte señaló que se habría desconocido la naturaleza ágil del procedimiento de medidas cautelares al suspender de manera indefinida un proceso coactivo a través de esta garantía en el marco de un recurso inexistente (recurso de apelación en contra de la decisión que revocó una medida cautelar).

se ejecutorió; no obstante, no generarían un gravamen irreparable toda vez que las instituciones involucradas podían presentar nuevamente la solicitud de revocatoria, figura que no se encuentra limitada en su interposición, por lo que, al verificar que las resoluciones impugnadas no son definitivas y no generan gravamen irreparable, este organismo considera innecesario continuar con un análisis de fondo.

DECISIÓN

Rechazar la acción extraordinaria de protección y oficiar al Consejo de la Judicatura a fin de que investigue posibles responsabilidades de las autoridades judiciales que conocieron el proceso.

Sentencia 964-17-EP/22⁵³ – El recurso de apelación frente a un auto que resolvió aceptar la revocatoria de medidas cautelares

CRITERIO RELEVANTE

¿Cómo deben proceder las autoridades judiciales provinciales cuando reciben un recurso de apelación formulado en contra del auto que aceptó revocar las medidas cautelares?

En los casos en que los jueces de apelación reciban un recurso de apelación interpuesto en contra de un auto que acepta la revocatoria de medidas cautelares, la Corte estableció que:

91. [...] correspondía a los jueces de la Corte Provincial devolver la causa y no proseguir con su tramitación. Dado que el recurso de apelación, de conformidad con el artículo 35 de la LOGJCC, no estaba previsto para el supuesto en análisis, el no avocar conocimiento no hubiese implicado una vulneración del derecho a recurrir. Al contrario, aquella decisión, al ser apegada a la ley, hubiese evitado una afectación grave y dañina a las partes como consecuencia de la actuación judicial errónea que impulsó la continuación del proceso, en el marco de un recurso inexistente.

53 Los hechos y decisión de la presente causa fueron detallados en las páginas 26 y 27 de esta guía.

Sentencia 2577-17-EP/22⁵⁴ – Causales de revocatoria de las medidas cautelares

HECHOS Y ALEGACIONES

Una persona presentó una solicitud de medidas cautelares en contra del alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal del cantón Esmeraldas, a fin de que se suspendan los efectos de una resolución en la cual se dispuso la desocupación total y demolición de tres plantas altas de un inmueble de su propiedad.

La jueza concedió parcialmente la petición de medidas cautelares. El GAD municipal de Esmeraldas solicitó la revocatoria de las medidas cautelares. La jueza rechazó dicha petición por considerarla improcedente, ya que no se habría demostrado que el obligado cumplió con las medidas dispuestas.

Frente a dicha decisión, el GAD de Esmeraldas presentó recurso de apelación, que la Corte Provincial rechazó por improcedente. El GAD luego presentó recurso de hecho, que también fue rechazado por improcedente. El GAD presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto que negó el recurso de hecho.

CRITERIOS RELEVANTES

¿El auto que rechazó el recurso de hecho presentado en contra de la decisión de apelación que negó la revocatoria de medidas cautelares constituye un auto definitivo?

En aplicación de la excepción a la regla de la preclusión⁵⁵, la Corte Constitucional, previo a emitir un pronunciamiento de fondo, verificó si el auto que rechazó

54 Voto unánime. Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz.

55 Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, párr. 52. La Corte señaló que "si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, [...] la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso". Ver también, Corte Constitucional, sentencia No. 1646-16-EP/21, párr. 15 y 16.

el recurso de hecho interpuesto frente a la decisión de apelación que negó la revocatoria de las medidas cautelares, es objeto de acción extraordinaria de protección.

Para ello, la Corte examinó si el auto impugnado cumplía los requisitos previstos en la sentencia 154-12-EP/19,⁵⁶ en los siguientes términos:

22. Con relación al supuesto (1.1), la Corte ha especificado que una decisión es definitiva cuando resuelve el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, situación que no ocurre en el presente caso, dado que la decisión impugnada corresponde a la inadmisión de un recurso de hecho que a decir de la Sala fue indebidamente interpuesto y erróneamente concedido al no ser una herramienta procesal contemplada para garantías jurisdiccionales. Además, puesto que se podría solicitar nuevamente la revocatoria no hay cosa juzgada material.

23. Con relación al supuesto (1.2), no se verifica que la resolución impida la continuación del proceso, porque las medidas “puede(n) ser modificada(s) o revocada(s) si las circunstancias que la promovieron no persisten o si la acción constitucional principal con la cual se presentaron de manera conjunta concluye (...)”.⁵⁷ De tal forma, que la entidad accionante podría solicitar nuevamente su revocatoria si se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 35 de la LOGJCC.

24. En cuanto refiere al supuesto (2), en el presente caso esta Corte no identifica que la decisión dictada en el proceso de medidas cautelares constitucionales genere un gravamen irreparable⁵⁸ a la entidad accionante porque podría solicitar nuevamente la revocatoria de estas medidas, en caso de acreditar adecuadamente los supuestos necesarios.

56 Un auto definitivo es aquel que pone fin al proceso del que emana. Un auto que pone fin al proceso es aquel que se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, causando cosa juzgada material o sustancial; o aquel que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impide que el proceso continúe y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso.

45. También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.

57 Corte Constitucional, sentencia 14-13-IS/20, párr. 33.

58 La Corte, en la sentencia 154-12-EP/19, estableció que una decisión que causa un gravamen irreparable es aquella que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.

25. Por lo tanto, el auto impugnado no es definitivo ni pone fin al proceso, tampoco impide la continuación del proceso de origen sobre medidas cautelares autónomas. Tampoco se constata un posible gravamen irreparable.

¿Quién interpone el recurso de revocatoria de las medidas cautelares debe justificar dicha petición?

La Corte evidenció que el GAD de Esmeraldas solicitó la revocatoria de medidas cautelares sin presentar argumentos que justifiquen su petición. Por ello, la Corte acalró que este recurso no puede fundamentarse únicamente en la mera inconformidad, sino que el solicitante de la revocatoria debe argumentar su pretensión.

26. Cabe señalar que, si bien el artículo 35 de la LOGJCC contempla la posibilidad de apelar la decisión que niega la revocatoria de medidas cautelares, en el caso sub iudice, tanto el recurso de revocatoria como el de apelación ante la negativa de su otorgamiento no se formularon en atención a los presupuestos señalados en la ley. En su lugar, ambos recursos se fundaron en la mera inconformidad de la entidad accionante sin exponer argumento alguno tendiente a justificar sus pedidos. Es decir, la entidad accionante confundió la naturaleza y procedencia del recurso de revocatoria desde su interposición, dando como resultado que sea declarado como improcedente y a su vez el recurso de apelación interpuesto sobre la negativa de su otorgamiento.

DECISIÓN

Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección.

Sentencia 052-11-SEP-CC⁵⁹ – Sobre la procedencia de la revocatoria de las medidas cautelares por falta de fundamento constitucional

HECHOS Y ALEGACIONES

Un grupo de extrabajadores de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP solicitaron medidas cautelares autónomas con la finalidad de asegurar la vigencia de la partida presupuestaria destinada para el pago de sus jubilaciones patronales. Dicha medida fue concedida en primera instancia. En tal sentido, el juez ordenó al gerente de CNT EP salvaguardar la partida presupuestaria denominada "Provisión Corto Plazo Jubilación Patronal", disponer la suscripción de las actas de jubilación patronal globalizada de los accionantes e informar sobre el cumplimiento de dicha medida a la autoridad judicial.

CNT EP solicitó la revocatoria de las medidas cautelares debido a que estas no habrían tenido fundamento constitucional. Dicha petición fue rechazada, ya que el juez consideró que CNT EP no informó sobre la ejecución de las medidas cautelares, incumpliendo el artículo 35 de la LOGJCC.

CNT EP presentó recurso de apelación en contra del auto que concedió las medidas cautelares. Este recurso fue rechazado. CNT EP presentó acción extraordinaria de protección en contra de los autos dictados en instancia y en apelación.

CRITERIO RELEVANTE

Cuando la revocatoria de medidas cautelares ha sido solicitada por la supuesta inexistencia de fundamento constitucional, ¿qué aspectos deben considerar las autoridades judiciales para ordenar la revocatoria?

En los casos en que la solicitud de revocatoria de las medidas cautelares tiene como sustento la inexistencia de fundamento constitucional para su adopción, la Corte estableció que:

59 8 votos a favor. Ausencia del juez constitucional Manuel Viteri Olvera. Juez ponente: Roberto Bhrunis Lemarie

[...]si bien es cierto la parte última del inciso primero del artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prescribe: "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", esta parte no puede ser leída aisladamente, pues la misma norma determina que cuando la solicitud de revocatoria de las medidas se presente por no existir fundamento para haberse dictado las medidas, "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".

En estos casos, cuando la solicitud de revocatoria de las medidas cautelares sea interpuesta por considerar que no existe fundamento constitucional para su adopción, la condición de presentar un informe sobre el cumplimiento de las medidas cautelares concedidas para que proceda dicha solicitud de revocatoria, sin que ello signifique menoscabar la efectividad de la medida cautelar, y adoptarse por parte del juez constitucional las medidas coercitivas necesarias para su eficaz cumplimiento, no constituye impedimento o motivo para que el juez constitucional, que incluye a las Cortes Provinciales de Justicia en sede de apelación, valore y se pronuncie sobre los argumentos o pruebas presentados con tal solicitud de revocatoria, pudiendo incluso convocar a audiencia para discutir sobre aquello, conforme lo prevé el artículo 36 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues dicha valoración y pronunciamiento forma parte de su derecho a la defensa, como también deber del juez constitucional evitar que la supremacía constitucional quede enervada.

En consecuencia, las medidas cautelares adoptadas, al carecer de fundamento constitucional, la supremacía constitucional se encuentra enervada y la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí no podía, amparándose en la parte final del artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que prescribe: "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", dejar de intervenir y pronunciarse ante la arbitrariedad, desnaturalización de las medidas cautelares constitucionales y conculcación de derechos de la que era sujeto CNT EP mediante las providencias dispuestas por el juez primero de tránsito de Manabí, evidenciándose así incuria y desconocimiento en materia constitucional por la referida Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.⁶⁰

60 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 052-11-SEP-CC, de 15 de diciembre de 2011, página 18.

DECISIÓN

Aceptar la acción extraordinaria de protección y dejar sin efecto el proceso de medidas cautelares.

Sentencia 12-23-JC/24⁶¹ - Actuación de las y los jueces frente a recursos de revocatoria de medidas cautelares manifiestamente improcedentes

CRITERIO RELEVANTE

¿Cómo deben actuar las y los jueces ante recursos de revocatoria en contra de medidas cautelares manifiestamente improcedentes?

La Corte enfatizó en la necesidad de que las y los jueces resuelvan de manera célere los recursos de revocatoria interpuestos respecto de decisiones que conceden medidas cautelares que desnaturalizan la garantía. Esto debido a que, en uno de los casos revisados, la revocatoria fue resuelta más de un año después de la interposición del recurso.

147. [E]sta Corte concluye que el recurso de revocatoria es el mecanismo más efectivo para evitar que una medida cautelar constitucional autónoma siga vigente en forma indefinida, si se ha configurado alguno de los supuestos previstos en el artículo 35 de la LOGJCC [...]. Con mayor celeridad, deberá resolverse este recurso si la medida cautelar constitucional fue concedida sin fundamento, era improcedente o fue desnaturalizada. Además, dada su naturaleza provisional por la finalidad que persigue esta garantía, la revocatoria es el recurso directo con el que cuenta el accionado u obligado de la medida cautelar constitucional para revertir una decisión que, por ser inaudita parte, sería la única forma de contrastar lo alegado por el solicitante de la medida. Las solicitudes de revocatoria de una medida cautelar constitucional deben ser resueltas a la brevedad posible y sin dilaciones indebidas, atendiendo la celeridad de estos procedimientos. Finalmente, en caso de que la revocatoria sea negada, aquello habilita la interposición del recurso de apelación para que el Tribunal superior en grado la revise y evite que medidas cautelares constitucionales improcedentes, desnaturalizadas o que ya han dejado de cumplir los fines para los que fueron concedidas sigan vigentes indefinidamente.

61 Los hechos, alegaciones y decisión de esta causa fueron relatados en las páginas 49, 50 y 52 de la presente guía.

Sentencia 149-23-IS/24⁶² – Prohibición de revocar una medida cautelar ordenada por otra autoridad judicial

HECHOS Y ALEGACIONES

En un proceso de medidas cautelares iniciado por la Fundación de Pacientes con Inmunodeficiencias Primarias del Ecuador, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito ordenó provisionalmente la suspensión del registro sanitario de un medicamento. Una jueza del cantón Quevedo negó una acción de protección que buscaba la suspensión permanente del registro sanitario y revocó la medida cautelar dictada por el Tribunal de Garantías Penales.

El titular del registro sanitario del medicamento presentó una acción de protección solicitando la rehabilitación de dicho registro. La acción fue aceptada en primera instancia por un juez del cantón Quevedo y, en apelación, se declaró la nulidad del proceso por incompetencia territorial.

Tras el requerimiento de la Fundación de Pacientes con Inmunodeficiencias Primarias del Ecuador, el Tribunal de Garantías Penales puso el caso en conocimiento de la Corte Constitucional a través de una acción de incumplimiento, señalando que existiría una antinomia jurisdiccional entre las tres decisiones.

CRITERIO RELEVANTE

¿Pueden las y los jueces constitucionales revocar una medida cautelar dictada por otra autoridad judicial?

La Corte Constitucional encontró una antinomia jurisdiccional entre la decisión dictada por el Tribunal de Garantías Penales y la jueza de Quevedo que revocó la medida cautelar. La Corte aclaró que la única autoridad que puede revocar una medida cautelar es aquella que la dictó, con fundamento en los siguientes argumentos:

62 Ocho votos a favor, con la ausencia de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Jueza ponente: Carmen Corral Ponce.

La revocatoria de medidas cautelares, según el artículo citado [35 de la LOGJCC], 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”.

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”.

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.

DECISIÓN

Aceptar la acción de incumplimiento por existir una antinomia jurisdiccional, dejar sin efecto la sentencia de acción de protección en lo relativo a la revocatoria de la medida cautelar, declarar la vigencia de la medida cautelar, declarar el error inexcusable de la jueza que revocó la medida y remitir el expediente a la Fiscalía General del Estado por el presunto cometimiento del delito de prevaricato.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- El recurso previsto en la ley frente a una decisión que acepta una medida cautelar es la revocatoria. Este recurso debe ser resuelto de manera célere, sobre todo en los casos de manifiesta improcedencia de las medidas cautelares.
- Quien interpone un recurso de revocatoria debe presentar argumentos que justifiquen su petición. El recurso no puede fundamentarse en la sola inconformidad con la concesión de la medida cautelar.
- Cuando en el recurso de revocatoria se alega la falta de fundamento constitucional para ordenar la medida cautelar, el juez constitucional puede pronunciarse sobre las pretensiones del recurso sin necesidad de contar con el informe que acredite el cumplimiento de la medida cautelar.
- La revocatoria solo puede ser ordenada por la autoridad judicial que dictó la medida cautelar.
- Solo ante la negativa de la revocatoria es posible interponer un recurso de apelación. Si se interpone un recurso de apelación no previsto en la ley y este recurso es concedido, los jueces provinciales deben devolver el recurso.
- Por regla general, los autos emitidos en procesos de medidas cautelares no son objeto de acción extraordinaria de protección. La excepción es si generan un gravamen irreparable.

9. Recuadro de sentencias relevantes sobre medidas cautelares constitucionales

Tema central de la decisión	Número de sentencia con link
Suspensión del acto presuntamente vulneratorio de derechos constitucionales como función de las medidas cautelares	001-10-PJO-CC
Carácter provisional de las medidas cautelares	126-14-SEP-CC
Procedimiento (notificación, audiencia, pruebas)	
Características de las medidas cautelares	026-13-SCN-CC
Legitimación activa abierta para solicitar medidas cautelares y sobre la legitimación pasiva en contra de particulares	16-16-JC/20
Diferencias entre medidas cautelares y medidas de reparación integral	364-16-SEP-CC
Obligación de los jueces y juezas constitucionales de subsanar inconsistencias jurídicas en la formulación de la demanda	
La legitimación activa de servidores públicos para solicitar medidas cautelares	66-15-JC/19
Requisitos de procedencia de las medidas cautelares	
La resolución de medidas cautelares no implica doble juzgamiento	943-14-EP/20
Improcedencia de la acción de incumplimiento para requerir la ejecución de una resolución de medidas cautelares	61-12-IS/19
Consecuencias por presentar una acción de incumplimiento frente a una decisión de medidas cautelares ya revocada	94-21-IS/23
Otros aspectos que caracterizan a las medidas cautelares	65-12-IS/20
Excepciones a la regla de improcedencia de la acción de incumplimiento para solicitar la ejecución de resoluciones de medidas cautelares	
Orden de suspender indefinidamente un proceso coactivo a través de una solicitud de medidas cautelares contraviene su carácter provisional.	964-17-EP/22
El recurso de apelación frente a un auto que resolvió aceptar la revocatoria de medidas cautelares	
Requisitos de procedencia de las medidas cautelares	118-22-JC/23
Desnaturalización de las medidas cautelares	

Desnaturalización de las medidas cautelares	122-22-JC/23
Excepción a la regla de la sentencia 364-16-SEP-CC	
Desnaturalización de las medidas cautelares	12-23-JC/24
Procedimiento (competencia, efectos <i>inter comunis</i>)	
Excepción a la regla de la sentencia 364-16-SEP-CC	
Recurso de revocatoria	
El derecho a recurrir frente a las resoluciones de medidas cautelares	002-17-SIN-CC
Mecanismos de impugnación en procesos de medidas cautelares	1960-14-EP/20
Revocatoria de las medidas cautelares por falta de fundamento constitucional	052-11-SEP-CC
Justificación de los argumentos que fundamentan la revocatoria	2577-17-EP/22
Momento procesal para pronunciarse sobre una solicitud de medidas cautelares	3136-19-EP/23
Medidas cautelares conjuntas con acción extraordinaria de protección	1278-17-EP/22
Incompetencia de autoridades distintas de la que ordenó la medida cautelar para revocar la medida	149-23-IS/24

ISBN: 978-9942-7268-2-7



9 789942 726827



www.corteconstitucional.gob.ec