

Guía de Jurisprudencia
Constitucional

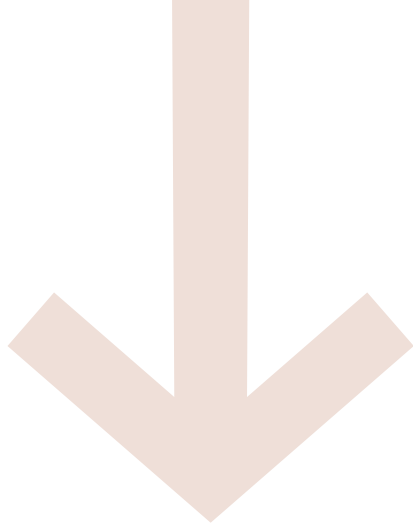
MEDIDAS CAUTELARES



2023

GUÍA DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL
**MEDIDAS CAUTELARES
CONSTITUCIONALES**

ACTUALIZADA A DICIEMBRE 2022



Díaz Coral, María Eugenia

Guía de jurisprudencia constitucional. Medidas cautelares constitucionales: actualizada a diciembre de 2022 / María Eugenia Díaz Coral y Daniel Eduardo Gallegos Herrera. -- Quito: Corte Constitucional; Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), 2023. (Jurisprudencia constitucional, 11)

88 p.

e-ISBN: 978-9942-8887-6-1

1. Medidas cautelares constitucionales -- Ecuador.
 2. Garantías jurisdiccionales -- Ecuador .
 3. Jurisprudencia constitucional -- Ecuador.
 4. Derecho constitucional -- Ecuador.
 5. Derecho Procesal Constitucional.
- I. Gallegos Herrera, Daniel Eduardo II. Título. III. Serie

CDD21: 342.040264 **CDU:** 342.9 (866) **LC:** KHK 2587. D539 2023 **Cutter-Sanborn:** D542g

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

Autores

María Eugenia Díaz Coral

Profesional Constitucional Académica

Daniel Gallegos Herrera

Director del Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional CEDEC

Revisores

Miguel Molina Díaz

Coordinador Técnico de Difusión del Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional

Byron Villagómez Moncayo

Coordinador Técnico de Investigación del Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional

Corrección de Estilo

Diana Briones Puga

Colaboradores

Despachos de juezas y jueces constitucionales

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>

Febrero 2023

©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

INTRODUCCIÓN 13

1 Objeto 15

- Sentencia 001-10-PJO-CC – Suspensión del acto presuntamente violatorio de derechos constitucionales 15
 - ¿Qué función cumplen las medidas cautelares constitucionales?..... 16
- Sentencia 026-13-SCN-CC – Momentos en los que se debe conceder medidas cautelares constitucionales. 17
 - ¿En qué momento procede conceder una solicitud de medidas cautelares constitucionales?..... 17
- Sentencia 034-13-SCN-CC - Objeto de las medidas cautelares según el supuesto al que se aplican 18
 - ¿Cuál es el objeto de las medidas cautelares de acuerdo a la situación en que se las concede? 19
- Sentencia 126-14-SEP-CC - Medidas cautelares como mecanismo de protección inmediata frente a posibles vulneraciones de derechos constitucionales. 20
 - ¿Qué se pretende a través de la solicitud de medidas cautelares? 21
- CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN. 21

2 Naturaleza jurídica 23

- Sentencia 026-13-SCN-CC - Características de las medidas cautelares 23
 - ¿Cuáles son las características de las medidas cautelares? 23
 - ¿La concesión de medidas cautelares sin la notificación formal a las personas o instituciones involucradas vulnera el derecho a la defensa?..... 24
- Sentencia 65-12-IS/20 - Otros aspectos que caracterizan a las medidas cautelares 24
 - ¿Qué aspectos adicionales a los referidos en la sentencia 026-13-SCN-CC caracterizan a las medidas cautelares?..... 25
- Sentencia 126-14-SEP-CC- Carácter provisional de las medidas cautelares 26
 - ¿La autoridad judicial puede trasladar la decisión sobre la duración de las medidas cautelares a la parte solicitante sin desconocer su carácter provisional? 26
- Sentencia 964-17-EP/22- Orden de suspender indefinidamente un proceso coactivo a través de una solicitud de medidas cautelares, contraviene su carácter provisional. 27

¿Una autoridad judicial puede disponer la suspensión indefinida de un proceso coactivo mediante la concesión de medidas cautelares?	28
• Sentencia 034-13-SCN-CC - Carácter revocable de las medidas cautelares	29
¿Por qué razones las medidas cautelares pueden ser revocadas?	29
• Sentencia 16-16-JC/20 - Carácter cautelar y tutelar de las medidas cautelares	30
¿En qué consiste el carácter cautelar y tutelar de las medidas cautelares?	30
• Sentencia 364-16-SEP-CC – Diferencias entre medidas cautelares y medidas de reparación integral	31
2.7.1 ¿En qué se diferencian las medidas cautelares de las medidas de reparación integral?	32
• CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN	33

3 Efectos de las medidas cautelares 35

• Sentencia 126-14-SEP-CC - La resolución de medidas cautelares no es definitiva	35
¿La resolución que concede medidas cautelares constituye pronunciamiento de fondo sobre los hechos que motivaron su presentación?	35
• Sentencia 110-14-SEP-CC - Las medidas cautelares no pueden vulnerar otros derechos constitucionales	36
¿Las autoridades jurisdiccionales que ordenan medidas cautelares deben considerar la posible afectación a otros derechos constitucionales?	36
¿Las juezas y jueces constitucionales que conocen una medida cautelar (o cualquier otra garantía jurisdiccional) pueden suspender los efectos de una norma cuya constitucionalidad ha sido demandada ante la Corte Constitucional?	37
• Sentencia 943-14-EP/20 - La resolución de medidas cautelares no juzga sobre la vulneración de derechos constitucionales	38
¿Existe doble juzgamiento si luego de solicitar medidas cautelares se presenta una acción de protección?	39
• Sentencia 951-16-EP/21 – La resolución de apelación frente a la negativa de revocatoria de medidas cautelares no constituye un auto definitivo	39
¿Un auto que resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la negativa de revocatoria de las medidas cautelares autónomas es definitivo?	40
• Sentencia 964-17-EP/22 – Gravamen irreparable ocasionado por los autos que resuelven medidas cautelares en fase de apelación	42
¿Los autos que resuelven el recurso de apelación de una medida cautelar que fue revocada en primera instancia tienen la potencialidad de causar gravamen irreparable?	42
• CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN	43

4 Sobre la procedencia de las medidas cautelares 45

• Sentencia 034-13-SCN-CC - Requisitos de procedencia de las medidas cautelares	45
¿Cuáles son los requisitos de procedencia que deben evaluar los jueces y juezas al momento de conceder medidas cautelares y en qué consisten?	45

• Sentencia 66-15-JC/19 (Almacenamiento de evidencias incautadas en delitos relacionados con hidrocarburos y sus derivados) – Requisitos de procedencia de las medidas cautelares	47
¿Se requiere demostrar la veracidad de los hechos relatados en una demanda de medidas cautelares?	47
¿En qué consiste la inminencia del daño?	48
¿Cuándo se puede considerar que un daño es grave?	48
• Sentencia 1278-17-EP/22 - Improcedencia de las medidas cautelares	49
¿Es procedente solicitar medidas cautelares de forma conjunta con una acción extraordinaria de protección?	49
• Sentencia 034-13-SCN-CC - Las medidas cautelares en contra de la ejecución de órdenes judiciales	50
¿Es procedente solicitar medidas cautelares en contra de la ejecución de órdenes judiciales?	50
• Sentencia 020-14-SIS-CC- Las medidas cautelares en contra de los actos administrativos consumados	51
¿Es procedente solicitar medidas cautelares para suspender los efectos de actos administrativos consumados?	51
• CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN.	52

5 Legitimación activa y pasiva 53

• Sentencia 66-15-JC/19 – La legitimación activa de servidores públicos para solicitar medidas cautelares	53
¿Puede un servidor público solicitar medidas cautelares a nombre de la institución a la que pertenece?	53
• Sentencia 16-16-JC/20 Legitimación activa abierta para solicitar medidas cautelares y sobre la legitimación pasiva en contra de particulares	54
¿Procede solicitar medidas cautelares a nombre de terceros?	54
Cuando el juez ordena medidas cautelares en contra de una entidad pública que presentó la solicitud, ¿qué institución debe asumir la legitimación activa?	54
¿Es procedente una solicitud de medidas cautelares en contra de particulares?	55
En la petición de medidas cautelares ¿es necesario que la parte accionante individualice a las potenciales víctimas de la vulneración de derechos?	55
• CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN.	56

6 Procedimiento 59

• Sentencia 034-13-SCN-CC – Formas de proposición de las medidas cautelares	59
¿Mediante qué vías se pueden activar las medidas cautelares?	59
¿Cuando la medida cautelar es solicitada en conjunto, ¿cuál es el momento procesal oportuno para adoptarla?	59
• Sentencia 126-14-SEP-CC - Citación con la demanda, convocatoria a audiencia y actuación de prueba en la tramitación de medidas cautelares constitucionales.	60

¿La falta de citación con la demanda, de convocatoria a audiencia y de actuación de pruebas en la tramitación de medidas cautelares implica la vulneración del derecho al debido proceso?	60
• Sentencia 364-16-SEP-CC – Obligación de las juezas y jueces constitucionales de subsanar inconsistencias jurídicas en la formulación de la demanda.	62
¿Cómo deben actuar las juezas y jueces constitucionales cuando de los hechos demandados se observa que no se trata de una amenaza a derechos constitucionales sino una posible vulneración a estos?	62
• CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN.	62

7 Resolución 65

• Sentencia 034-13-SCN-CC – Duración en la resolución debido al carácter provisional de las medidas cautelares	65
Al tener el carácter de provisionales, ¿cuál es la duración de la resolución de las medidas cautelares constitucionales?	65
• Sentencia 61-12-IS/19 – Improcedencia de la acción de incumplimiento para requerir la ejecución de una resolución de medidas cautelares	66
¿La resolución de medidas cautelares es una sentencia o dictamen constitucional en sentido estricto?	66
¿Procede la pretensión de hacer ejecutar lo dispuesto en el auto resolutorio de medidas cautelares por medio de una acción de incumplimiento?	67
• Sentencia 65-12-IS/20 - Excepciones a la regla de improcedencia de la acción de incumplimiento para solicitar la ejecución de resoluciones de medidas cautelares	68
¿En qué casos procede una acción de incumplimiento cuando se trata de medidas cautelares constitucionales?	68
• CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN.	69

8 Ejecución de las medidas cautelares 71

• Sentencia 034-13-SCN-CC - Cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares	71
¿A quién le corresponde garantizar el cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares?	71
• CONCLUSIÓN DE LA SECCIÓN.	71

9 Impugnación 73

• Sentencia 002-17-SIN-CC - El derecho a recurrir frente a las resoluciones de medidas cautelares	73
¿Por qué la resolución que niega una solicitud de medidas cautelares no es susceptible de apelación?	73
¿Por qué los solicitantes de medidas cautelares no pueden apelar la resolución que acepta la revocatoria de estas?	74
• Sentencia 964-17-EP/22- El recurso de apelación frente a un auto que resolvió aceptar la revocatoria de medidas cautelares	75

¿La concesión del recurso de apelación interpuesto en contra de un auto que aceptó la revocatoria de medidas cautelares y las subsecuentes decisiones judiciales dictadas por la sala de apelación vulneraron el derecho a la seguridad jurídica?	75
¿Cómo deben proceder las autoridades judiciales provinciales cuando reciben un recurso de apelación formulado en contra del auto que aceptó revocar las medidas cautelares?	77
• Sentencia 2577-17-EP/22 - Causales de revocatoria de las medidas cautelares	78
¿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?	78
¿Quién interpone el recurso de revocatoria de las medidas cautelares debe justificar dicha petición?	80
• Sentencia 052-11-SEP-CC – Sobre la procedencia de la revocatoria de las medidas cautelares por falta de fundamento constitucional	80
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?	81
• CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN	83

INTRODUCCIÓN

La Constitución de 2008 (CRE), en su artículo 87, así como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), a través de lo dispuesto en su artículo 26, establecen a las medidas cautelares como un mecanismo idóneo y efectivo para prevenir un inminente daño ocasionado por posibles vulneraciones a los derechos constitucionales o, bien, para cesar dichas vulneraciones cuando estas ocurran.

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 constitucionales u ordinarias. A su vez, a raíz de estos dos supuestos, surge la posibilidad de proponer solicitudes de medidas cautelares de forma autónoma o en conjunto con otras garantías jurisdiccionales.

La sustanciación de las medidas cautelares en casos concretos se enfrenta a diversas problemáticas desde su incorporación en el texto constitucional. Así, por ejemplo, se ha observado, en ciertos casos, que las juezas y jueces de garantías jurisdiccionales, para resolver solicitudes de medidas cautelares, centran su análisis en la verificación de la real existencia de vulneraciones de derechos constitucionales ocasionadas por actos u omisiones. También suele suceder que se las concibe y utiliza como medidas de carácter definitivo. Situaciones como las relatadas provocan la desnaturalización de esta garantía jurisdiccional.

La Corte Constitucional del Ecuador, por medio de su jurisprudencia, concentra su análisis en dilucidar estas y otras problemáticas derivadas de la aplicación de las normas constitucionales y legales relatadas en casos concretos.

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 la presente *Guía de Jurisprudencia Constitucional*.

De esta manera, en la herramienta de consulta que a continuación presentamos, constan extractos específicos de las decisiones más relevantes en las que la Corte Constitucional delimitó el objeto, naturaleza, alcance, requisitos de procedencia, efectos, procedimiento y los mecanismos de impugnación de las resoluciones adoptadas ante solicitudes de medidas cautelares constitucionales.

Quienes hemos participado en la construcción de la presente guía esperamos que el presente trabajo contribuya a una mayor comprensión de las de las medidas cautelares constitucionales y a su correcta utilización en el quehacer jurídico de nuestro país.

Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional

1. Objeto

Sentencia 001-10-PJO-CC¹ – Suspensión del acto presuntamente violatorio de derechos constitucionales

HECHOS Y ALEGACIONES

Una ciudadana, por sus propios derechos, 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), emitido por la registradora mercantil de Guayaquil.

La acción fue rechazada en primera instancia y aceptada en segunda instancia. La Sala que conoció la apelación consideró que hubo irregularidades en los actos que precedieron al registro de los nombramientos, y que la inscripción podría afectar a terceros que contraten con INDULAC. Por lo tanto, 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.

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

1 8 votos a favor. Ausencia del ex juez constitucional Alfonso Luz Yunes. Juez ponente: Roberto Bhrunis Lemarie.

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 presentación de la acción extraordinaria de protección por parte de los representantes de la Superintendencia de Compañías carecía de valor legal, por lo que la inadmitió.² Finalmente, el mencionado juez ordenó que la causa sea remitida a la Corte Constitucional para el desarrollo de su jurisprudencia.

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

CRITERIOS RELEVANTES

¿Qué función cumplen las medidas cautelares constitucionales?

Entre otros argumentos, 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. Al respecto, señaló:

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 [...].³

2 En esta sentencia la Corte también dictó una regla jurisprudencial respecto a la calificación de demandas de acciones extraordinarias de protección.

3 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 001-10-PJO-CC, 22 de diciembre de 2010, caso 0999-09-JP, p. 16.

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.

Sentencia 026-13-SCN-CC⁴ – Momentos en los que se deben conceder medidas cautelares constitucionales

HECHOS Y ALEGACIONES

En el marco de una solicitud de medidas cautelares presentada por el procurador judicial de la representante legal de una compañía, 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

¿En qué momento procede conceder una solicitud de medidas cautelares constitucionales?

De forma general, la Corte estableció que respecto de la vulneración de derechos constitucionales existen tres momentos en los cuales corresponde que la autoridad judicial otorgue distintas garantías jurisdiccionales. Sin embargo, para el caso exclusivo de las medidas cautelares constitucionales, la Corte determinó que estas proceden cuando la vulneración se está generando o cuando existe una amenaza de una posible vulneración.

[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:

4 5 votos a favor. Ausencia de los ex jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y de la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote. Juez ponente: Hernando Morales Vinuesa.

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.⁵

DECISIÓN

Negar la consulta de constitucionalidad de la norma.

Sentencia 034-13-SCN-CC⁶ - Objeto de las medidas cautelares según el supuesto al que se aplican

HECHOS Y ALEGACIONES

Una compañía exportadora de banano presentó una solicitud de medidas cautelares en contra del auto en el que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia había negado los recursos de casación y de hecho interpuestos por la compañía en un proceso contencioso tributario, sustanciado en otro proceso.

5 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 026-13-SCN-CC, 30 de abril de 2013, páginas 11 y 12.

6 Cinco votos a favor. Ausencia de los ex jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Patricio Pazmiño Freire y de las ex juezas constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez y Tatiana Ordeñana Sierra. Juez ponente: Hernando Morales Vinuesa.

El juez que conoció la solicitud de medidas cautelares la aceptó de forma parcial, suspendió la ejecución de la orden judicial hasta que se tramite una acción extraordinaria de protección contra ella y consultó a la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de los artículos 27 y 42.6 de la LOGJCC. Las normas consultadas se refieren a la improcedencia de las solicitudes de medidas cautelares para impedir la ejecución de órdenes judiciales y la inadmisibilidad de la acción de protección para impugnar providencias judiciales. De acuerdo con el juez consultante, las normas objeto de consulta transgredían el derecho a la resistencia.

CRITERIOS RELEVANTES

¿Cuál es el objeto de las medidas cautelares de acuerdo a la situación en que se las concede?

A pesar de haber determinado que el juez consultante no cumplió con dos de los requisitos establecidos en la jurisprudencia para admitir un examen de fondo de la consulta formulada,⁷ en un ejercicio de interpretación de lo previsto en el artículo 87 de la CRE, la Corte reiteró que:

[...] Las medidas cautelares pueden ser activadas cuando ocurren tanto amenazas como vulneraciones o violaciones de los derechos constitucionales, sin embargo, los efectos en uno u otro caso son distintos. En el primer supuesto, es decir en caso que concurren las amenazas, el objeto es prevenir una posible vulneración de los derechos, evitando que sucedan los hechos que se consideran atentatorios a derechos; en tanto que en el segundo supuesto, es decir en el caso de vulneraciones o violaciones a derechos constitucionales, el objeto es cesar dicha transgresión [...].⁸

DECISIÓN

Negar la consulta de constitucionalidad, establecer reglas para la tramitación de solicitudes de medidas cautelares de forma independiente o en conjunto con otras garantías jurisdiccionales.

7 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 001-13-SCN-CC, 6 de febrero de 2013, caso 0535-12-CN, páginas 6 a 9.

8 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 034-13-SCN-CC, 30 de mayo de 2013, caso 0561-12-CN, página 13.

Sentencia 126-14-SEP-CC⁹ - Medidas cautelares como mecanismo de protección inmediata frente a posibles vulneraciones de derechos constitucionales

HECHOS Y ALEGACIONES

Una compañía presentó una solicitud de medidas cautelares constitucionales autónomas contra una resolución dictada por el ex Instituto Nacional de Preinversión (INP) a través de la cual la entidad accionada había decidido terminar unilateralmente el contrato suscrito con la compañía solicitante. La entidad accionada solicitó la revocatoria de las medidas cautelares ordenadas. Las autoridades judiciales de primera y segunda instancia rechazaron los pedidos formulados.

El INP y la Procuraduría General del Estado (PGE), de forma independiente, presentaron acciones extraordinarias de protección¹⁰ en contra de los autos resolutorios dictados en ambas instancias.

El INP alegó como vulnerados los derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica, pues a su juicio, los jueces conocieron y resolvieron un tema que debía ser resuelto en sede contenciosa administrativa; y no convocaron a audiencia, ni ordenaron la práctica de pruebas. Además, alegó falta de motivación en la decisión impugnada, toda vez que, a su criterio, esta carecía de argumentos.

Por su parte, la PGE afirmó que, si los jueces accionados identificaron una antinomia entre la Constitución y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, debieron suspender la causa y elevarla a consulta a la Corte Constitucional. También sostuvo que, al no haber establecido un tiempo de duración de las medidas, las desnaturalizaron.

9 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.

10 La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante autos del 31 de agosto y 13 de septiembre de 2011 avocó conocimiento de las causas y dispuso la acumulación de las causas 971-11-EP y 972-11-EP.

CRITERIOS RELEVANTES

¿Qué se pretende a través de la solicitud de medidas cautelares?

Con la finalidad de contestar el argumento del INP en cuanto a la alegada vulneración del derecho a la defensa en sus diversas garantías, debido a que la autoridad judicial accionada no habría dispuesto la práctica de pruebas, ni habría convocado a audiencia, la Corte delimitó el objeto de las medidas cautelares de la siguiente manera:

[...] En el caso de las medidas cautelares, estas están encaminadas a evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución o en instrumentos internacionales sobre derechos humanos, como lo prescriben, tanto el artículo 87 de la Constitución de la República del Ecuador, como el artículo 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Sin duda, la existencia de medidas cautelares como proceso autónomo constituye un objeto *sui generis* para la aplicación de las garantías del derecho a la defensa, pues a diferencia de las garantías jurisdiccionales de conocimiento, no está en juego la declaración de la real existencia de una vulneración a derechos constitucionales. En las medidas cautelares, en cambio, se busca brindar una protección inmediata a situaciones que están causando una lesión actual o que constituyen una amenaza de lesión futura [...].¹¹

DECISIÓN

Aceptar las acciones extraordinarias de protección, declarar la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- La medida cautelar cumple la función de suspender provisionalmente el acto presuntamente violatorio de derechos constitucionales hasta que, mediante sentencia, la autoridad judicial declare o no dicha vulneración. Por lo tanto, la decisión de conceder o no medidas cautelares no implica un pronunciamiento de fondo.

11 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 126-14-SEP-CC, 14 de agosto de 2014, caso 0971-11-EP y 0972-11-EP acumulados, página 24.

- Las medidas cautelares proceden en dos momentos: (1) cerca de producirse una violación (amenaza); (2) cuando se está produciendo la violación.
- Cuando ocurre la amenaza, el objeto de las medidas cautelares es prevenir una posible vulneración de derechos constitucionales. En cambio, cuando la vulneración es actual, el objeto de las medidas cautelares es cesar dicha transgresión.

2. Naturaleza jurídica

Sentencia 026-13-SCN-CC¹² - Características de las medidas cautelares¹³

CRITERIOS RELEVANTES

¿Cuáles son las características de las medidas cautelares?

La Corte estableció que las medidas cautelares se caracterizan por lo siguiente:

[...] 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 [...].¹⁴

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

12 5 votos a favor. Ausencia de los ex jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y de la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote. Juez ponente: Hernando Morales Vinuesa.

13 Los hechos, argumentos y decisión de esta causa fueron detallados en las páginas 17 y 18 de esta guía.

14 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 026-13-SCN-CC, página 13.

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 [...].¹⁵

¿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 pueden sin que medie la notificación a las personas o instituciones involucradas, la Corte expresó 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 [...].¹⁶

Sentencia 65-12-IS/20¹⁷ - Otros aspectos que caracterizan a las medidas cautelares

HECHOS Y ALEGACIONES

El presidente de la Asociación de Trabajadores Agrícolas “San Antonio de Valencia” presentó una solicitud de medidas cautelares constitucionales autónomas en contra del señor Telmo María Cevallos Guayasamín, 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 referida asociación; así como también por presuntas amenazas y agresiones a varios de sus miembros.

Dicha solicitud fue concedida. Por lo cual, la jueza dispuso el desalojo inmediato de todas las personas que se encontraban en la mencionada hacienda, la intervención de la fuerza pública con la finalidad de que se tome control del referido inmueble y se proceda al desalojo, así como la entrega de la hacienda a

15 Ibíd. página 13.

16 Ibíd., páginas 14 y 15.

17 Voto unánime. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria hasta que se resuelva el conflicto sobre los derechos de propiedad del inmueble. Como consecuencia de esta última disposición se nombró y posesionó a un depositario judicial.

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 de las medidas cautelares, en virtud de que estas ya habrían sido cumplidas y debido a que ya no existía necesidad de mantenerlas. Luego, la jueza ordenó el cumplimiento de la revocatoria de medidas cautelares.

Una vez que la jueza verificó el justo título y el certificado de gravámenes inscritos en el Registro de la Propiedad, por medio del cual se acreditó a la asociación accionante como propietaria del inmueble, dispuso el archivo de la causa y por ende canceló el nombramiento del depositario judicial. Inconforme con dicha decisión, la parte accionada presentó recurso de apelación, mismo que fue negado. Al igual que el posterior recurso de hecho.

Finalmente, la parte accionada presentó acción de incumplimiento de los autos a través de los cuales la jueza ordenó la revocatoria de las medidas cautelares y dispuso el cumplimiento de la revocatoria de medidas cautelares.

CRITERIO RELEVANTE

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

La Corte Constitucional estableció que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales no procede para hacer ejecutar resoluciones de medidas cautelares. Para llegar a dicha conclusión, en adición a las características establecidas en la sentencia 026-13-SCN-CC, antes referida, la Corte señaló que:

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 amena-

za y, por último, si las circunstancias que motivaron su concesión varían pueden ser revocables [...].¹⁸

DECISIÓN

Rechazar por improcedente la acción de incumplimiento de sentencia.

Sentencia 126-14-SEP-CC¹⁹ - Carácter provisional de las medidas cautelares

CRITERIO RELEVANTE

¿La autoridad judicial puede trasladar la decisión sobre la duración de las medidas cautelares a la parte solicitante sin desconocer su carácter provisional?

En este caso, los representantes de las entidades accionantes afirmaron que la decisión de otorgar medidas cautelares vulneró el derecho a la seguridad jurídica, ya que su concesión fue condicionada a la resolución de un recurso contencioso administrativo y sin que la autoridad judicial accionada haya fijado el plazo para la medida ordenada. Al respecto, la Corte estableció que:

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 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

18 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 65-12-IS/20, párr. 32.

19 Los hechos, alegaciones y decisión de esta causa fueron detallados en las páginas 20 y 21 de esta guía.

líneas anteriores, forma parte fundamental de su naturaleza vulnerando, de este modo, el derecho a la seguridad jurídica.²⁰

Sentencia 964-17-EP/22²¹- Orden de suspender indefinidamente un proceso coactivo a través de una solicitud de medidas cautelares, contraviene su carácter provisional

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). En lo principal, el solicitante alegó la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, ya que la entidad accionada habría emitido una resolución dentro de un proceso coactivo bajo el amparo de una ley (Código de la Producción) que no se encontraba vigente a la fecha de la presentación de la declaración aduanera; se habría basado en la Decisión 778 de la Comunidad Andina, la cual tampoco se encontraba vigente; y, no habría notificado la resolución de rectificación de tributos.

El juez concedió las medidas cautelares por considerar que las alegaciones presentadas por el solicitante revestían gravedad, por lo cual, dispuso que el SENAE suspenda el proceso coactivo. Luego, por solicitud del SENAE, el juez revocó las medidas cautelares. Frente a dicha decisión, la compañía actora presentó recurso de apelación, mismo que fue concedido por el juez de primer nivel. Los jueces provinciales avocaron conocimiento de la causa y convocaron a audiencia.

La Sala Provincial dictó un auto que ordenaba la suspensión del proceso coactivo hasta que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina interprete la aplicación de las normas de la Decisión 778 de la Comunidad Andina.

El SENAE solicitó aclaración y ampliación de dicho auto, misma que fue negada por el tribunal de apelación. Posteriormente, el SENAE presentó acción extraor-

20 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 126-14-SEP-CC, 14 de agosto de 2014, páginas 20 y 21.

21 8 votos a favor. Ausencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Jueza Ponente: Daniela Salazar Marín.

dinaria de protección en contra del auto que ordenó la remisión del proceso al Tribunal de la CAN y del auto que niega el pedido de aclaración y ampliación requerido por el SENA. En esta ocasión, la entidad accionante alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación.

CRITERIOS RELEVANTES

¿Una autoridad judicial puede disponer la suspensión indefinida de un proceso coactivo mediante la concesión de medidas cautelares?

Una vez que la sala de apelación avocó conocimiento del recurso de apelación presentado por la compañía solicitante frente a la decisión de revocar las medidas cautelares, dispuso que se suspenda la causa hasta cuando el Tribunal de la Comunidad Andina (CAN) resuelva una consulta remitida por dichas autoridades judiciales. Sin embargo, a pesar de que el mencionado tribunal respondió la consulta, la sala accionada nunca se pronunció sobre si se mantenía o no la suspensión del proceso coactivo. Al respecto, la Corte estableció:

51. De lo expuesto se encuentra que, si bien el Tribunal de la CAN respondió a la solicitud de manera breve y oportuna, la Sala de la Corte Provincial no se ha pronunciado hasta el momento, respecto del auto de 7 de abril de 2017 emitido por dicha autoridad, a pesar de haber transcurrido más de cinco años. Es decir, esta Corte verifica que ha transcurrido un tiempo en exceso y hasta la actualidad el proceso coactivo, que fue suspendido de forma irregular en el auto de 12 de diciembre de 2016, se mantiene en dicho estado y los jueces provinciales no se han pronunciado. Como consecuencia, las medidas cautelares –que fueron previamente revocadas– en la práctica se mantienen vigentes hasta la actualidad, desconociéndose su carácter temporal y revocable, desnaturalizándose esta garantía jurisdiccional y afectándose el principio de legalidad por la inobservancia del artículo 35 de la LOGJCC. Todo lo cual conlleva a una violación del derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.²²

52. En suma, este Organismo identifica que los autos impugnados fueron emitidos en el marco del trámite de un recurso no previsto en el ordenamiento jurídico, toda vez que se tramitó una apelación por fuera de un marco legal previo, previsible y público. Esta Corte verifica, adicionalmente, que las acciones y omisiones posteriores a la emisión de los actos impugnados resultan incompatibles con la

22 Cabe aclarar que la referencia a la suspensión del proceso, la interpretación prejudicial y la falta de respuesta de la Sala de Corte Provincial se ha realizado con fines exclusivamente procesales a fin de determinar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en el trámite del proceso y, principalmente, en los autos impugnados.

naturaleza temporal, ágil y revocable de las medidas cautelares, al punto que en el marco del trámite de un recurso inexistente, se suspendió un proceso coactivo y, a pesar de la respuesta del Tribunal de la CAN, la Sala de la Corte Provincial no ha adoptado hasta la fecha una decisión, dejando subsistentes las medidas cautelares constitucionales que previamente fueron revocadas por la Unidad Judicial.²³

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 034-13-SCN-CC²⁴ - Carácter revocable de las medidas cautelares

CRITERIOS RELEVANTES

¿Por qué razones las medidas cautelares pueden ser revocadas?

Con relación al carácter revocable de las medidas cautelares, la Corte estableció que:

[...] estas son revocables por causas sobrevinientes que merecen ser justificadas por quien solicita la revocatoria de ellas y razonadas por el juzgador que las adopta.

23 Cabe reiterar que el 04 de julio de 2016 la Unidad Judicial concedió las medidas cautelares constitucionales y, por solicitud de la entidad solicitante, fueron revocadas en decisión de 2 de septiembre de 2016.

24 Los hechos, alegaciones y decisión de esta causa fueron relatados en la página 18 y 19 de la presente guía.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 35, contempla la posibilidad de la revocatoria de las medidas cautelares cuando se haya evitado o interrumpido, la amenaza o violación de derechos, hayan cesado los requisitos que prevé la ley o se demuestre que no tenían fundamento; y en este último caso, la persona o institución contra la que se dictó la medida podrá defenderse y presentar los hechos y argumentos que sustenten la revocatoria de la medida cautelar.

Así, las medidas cautelares autónomas solamente se agotan una vez que se haya verificado el cese de la amenaza o violación y cuando ya no es probable que ocurra [...].²⁵

Sentencia 16-16-JC/20²⁶ - 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.

Mediante el proceso de selección y revisión, la Corte examinó y ratificó la resolución de las medidas cautelares solicitadas por el Ministerio de Salud en contra de prestadores privados del tratamiento de diálisis.

CRITERIOS RELEVANTES

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

25 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 034-13-SCN-CC, 30 de mayo de 2013, caso 0561-12-CN, página 19.

26 Voto unánime. Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez.

En el marco de la distinción entre las medidas cautelares autónomas y las conjuntas, la Corte determinó que las medidas cautelares presentan un doble carácter, en los siguientes términos:

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.²⁷

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

DECISIÓN

Ratificar la decisión de aceptación y adopción de las medidas cautelares. Disponer varias medidas de reparación integral.

Sentencia 364-16-SEP-CC²⁸ – Diferencias entre medidas cautelares y medidas de reparación integral

HECHOS Y ALEGACIONES

Un ciudadano portador 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, pues, de acuerdo con su interpretación de las reglas jurisprudenciales establecidas en la sentencia 034-13-SCN-CC, el caso concreto no se ajustaba al supuesto de procedencia de la referida garantía jurisdiccional, ya

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador, caso 187-12-CN; sentencia 034-13-SCN-CC.

²⁸ Voto unánime. Jueza ponente: Tatiana Ordeñana Sierra.

que lo que pretendía el solicitante era remediar la violación de derechos constitucionales.

El solicitante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la mencionada sentencia. Alegó la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la tutela judicial efectiva. Además, manifestó que sus derechos constitucionales como persona perteneciente a grupos de atención prioritaria habían sido afectados.

CRITERIOS RELEVANTES

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

La Corte diferenció las medidas cautelares de las medidas de reparación integral conforme los siguientes razonamientos:

[...] 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.

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 [...].²⁹

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.

29 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 364-16-SEP-CC, 15 de noviembre de 2016, caso 1470-14-EP, páginas 19 y 20.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- Las medidas cautelares se caracterizan por ser: provisionales, instrumentales, urgentes, necesarias, inmediatas, mutables y revocables.
- En el marco de la diferencia que existe entre medidas cautelares autónomas y conjuntas, estas tienen un carácter cautelar y tutelar a la vez. Cautelar por cuanto preserva temporalmente una situación jurídica y tutelar, pues tiene como objetivo impedir su vulneración o suspenderla si ya está ocurriendo.
- Las medidas cautelares por su naturaleza de urgentes e inmediatas no son notificadas a las partes. Es decir, se conceden *inaudita parte*.
- 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.
- Las decisiones judiciales ordenadas en el marco de un recurso judicial inexistente son incompatibles con la naturaleza temporal, ágil y revocable de las medidas cautelares.
- Las medidas cautelares son revocables por causas sobrevinientes que merecen ser justificadas por quien solicita la revocatoria de ellas y razonadas por el juzgador que las adopta.
- Las medidas cautelares se diferencian de las medidas de reparación integral en razón de sus presupuestos de concesión y debido a la finalidad que estas cumplen.

3. Efectos de las medidas cautelares

Sentencia 126-14-SEP-CC³⁰ - La resolución de medidas cautelares no es definitiva

CRITERIOS RELEVANTES

¿La resolución que concede medidas cautelares constituye pronunciamiento de fondo sobre los hechos que motivaron su presentación?

En concordancia con lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia 034-13-SCN-CC, antes referida, este Organismo consideró que:

[...] la resolución que otorga medidas cautelares no constituye, bajo ningún concepto, un pronunciamiento definitivo y entonces, no requiere estar basado necesariamente en la conclusión sobre hechos puestos a consideración y valorados por el juez o jueza. En caso contrario, por su objeto, naturaleza y fines la medida cautelar se traslaparía con las garantías de conocimiento, pues a través de ambas acciones se estaría llegando a un mismo objetivo [...].³¹

30 Los hechos, alegaciones y decisión de esta sentencia fueron detallados en la página 20 y 21 de la presente guía.

31 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 126-14-SEP-CC, 14 de agosto de 2014, casos 0971-11-EP v 0972-11-EP acumulados, página 27.

Sentencia 110-14-SEP-CC³² - Las medidas cautelares no pueden vulnerar otros derechos constitucionales

HECHOS Y ALEGACIONES

El representante legal de una compañía presentó medidas cautelares autónomas en contra del director regional de El Oro del Servicio de Rentas Internas (SRI). En su solicitud, requirió que la autoridad jurisdiccional disponga a la administración tributaria se inhíba de iniciar cualquier procedimiento administrativo que tenga por objeto la acción de cobro del anticipo de impuesto a la renta generado por la compañía solicitante.

El juez de instancia concedió las medidas cautelares, de forma temporal, hasta que la Corte Constitucional resuelva una demanda de inconstitucionalidad relativa a la misma problemática.³³

El representante del SRI solicitó la revocatoria de las medidas cautelares. Tal petición fue rechazada por el tribunal de apelación. Frente a dicha decisión, el director regional de El Oro del SRI presentó acción extraordinaria de protección en la que alegó, entre otros cargos, la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

CRITERIOS RELEVANTES

¿Las autoridades jurisdiccionales que ordenan medidas cautelares deben considerar la posible afectación a otros derechos constitucionales?

La Corte estableció que los jueces y juezas no podrán conceder medidas cautelares que acarreen como consecuencia vulneraciones a otros derechos constitucionales distintos a los que buscan proteger. De ahí que resaltó la importancia de establecer medidas proporcionales y razonables. Aquello, en virtud de las siguientes consideraciones:

32 5 votos a favor. Ausencia de las ex juezas constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Sení Pinoargote. Juez sustanciador: Manuel Viteri Olvera.

33 Corte Constitucional del Ecuador, caso 0036-10-IN y acumulados, resuelto mediante sentencia 006-13-S1N-CC, de fecha 5 de abril de 2013, en la que se decidió negar las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra del artículo 41 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

Conforme lo expuesto, estos mecanismos de protección se encuentran encaminados a salvaguardar, garantizar y tutelar el máximo respeto a los derechos constitucionales en contra de acciones u omisiones que puedan vulnerarlos. Razón por la cual, a pesar que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, expresamente no lo determine, una de sus limitaciones intrínsecas más importantes es la prohibición de la vulneración de otros derechos constitucionales distintos a los que se persigue proteger. Es decir, una medida cautelar, cuyo objeto es el amparo de los derechos constitucionales, con el objeto de salvaguardar un derecho constitucional determinado, no podrá provocar bajo ningún supuesto, la vulneración a otros derechos constitucionales, puesto que de ser así, no cumpliría su objetivo constitucional y se constituiría en un mecanismo mediante el cual se sacrificuen.

En este sentido, el principio de proporcionalidad a la hora de dictar una medida cautelar juega un papel fundamental, en tanto se constituye en el requisito indispensable, para que el operador de justicia establezca medidas cautelares razonables con respecto al objetivo que persiguen y a su vez, conforme con el ordenamiento constitucional.³⁴

¿Las juezas y jueces constitucionales que conocen una medida cautelar (o cualquier otra garantía jurisdiccional) pueden suspender los efectos de una norma cuya constitucionalidad ha sido demandada ante la Corte Constitucional?

En aquellos casos en los que la autoridad jurisdiccional concede una medida cautelar consistente en la suspensión de los efectos de una norma objeto de una acción de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional estableció que:

[L]os jueces ordinarios cuando en conocimiento de una garantía jurisdiccional se convierten en jueces constitucionales, no tienen potestad ni competencia para suspender una disposición jurídica o sus efectos, que ha sido demandada como inconstitucional ante la Corte Constitucional, ya que de hacerlo incurrirían en una arrogación de funciones y por ende en una vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva. [...]

Además, la Corte estableció la siguiente regla jurisprudencial con efecto *erga omnes*:

4.2 La posibilidad de suspender provisionalmente una disposición jurídica y por ende los efectos que su vigencia produce, o la concesión o revocatoria de medidas

34 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 110-14-SEP-CC, 23 de julio de 2014, páginas 13 y 14.

cautelares referentes a la aplicabilidad o inaplicabilidad de dicha norma, es una atribución privativa de la Corte Constitucional dentro del control de constitucionalidad, conforme lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República.³⁵

DECISIÓN

Aceptar la acción extraordinaria de protección. Disponer varias medidas de reparación integral.

Sentencia 943-14-EP/20³⁶ - 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 deje sin efecto la resolución por medio de la cual había declarado la terminación unilateral de un contrato de obra.

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.

La SNGR alegó la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso. Aquello en razón de que, a su juicio, la causa debía haberse tramitado en sede contencioso administrativa.

La PGE también alegó que la vía era la contenciosa administrativa. Por lo cual, afirmó que se habría vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva. Además, sostuvo que se vulneró la garantía del *non bis in ídem*, ya que previo a la acción de protección, la compañía había solicitado medidas cautelares autónomas.

35 Ibid., páginas 17 y 19.

36 Voto unánime. Jueza ponente: Carmen Corral Ponce.

CRITERIOS RELEVANTES

¿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 951-16-EP/21³⁷ – La resolución de apelación frente a la negativa de revocatoria de medidas cautelares no constituye un auto definitivo

HECHOS Y ALEGACIONES

Un ciudadano presentó una solicitud de medidas cautelares en contra del representante legal de una compañía, a fin de que suspenda cualquier acto conducente a restringir el derecho de propiedad sobre la mercadería signada con la marca BEIFA en posesión del solicitante, así como también disponga la venta libre y sin condicionamientos de la mercadería en cuestión, mientras no exista sentencia

37 7 votos a favor. Ausencia del ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes. Voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Además, la Corte se pronunció en el mismo sentido en la sentencia 2577-17-EP/22 de 29 de julio de 2022.

ejecutoriada que disponga lo contrario. La autoridad jurisdiccional concedió las medidas a favor del solicitante.

Luego de varias solicitudes de revocatoria de las medidas cautelares, así como de la presentación de recursos de apelación, la compañía presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto que rechazó el recurso de apelación frente a la negativa de revocatoria de las medidas cautelares concedidas.

CRITERIOS RELEVANTES

¿Un auto que resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la negativa de revocatoria de las medidas cautelares autónomas es definitivo?

En el marco de aplicación de la excepción a la regla de la preclusión,³⁸ la Corte examinó si la decisión judicial impugnada en el presente caso puede ser objeto de análisis a través una acción extraordinaria de protección. Al respecto, la Corte estableció que:³⁹

29. Así, 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, condición que no ocurre en el presente caso, debido a que la decisión impugnada corresponde a una resolución de negativa del recurso de apelación interpuesto en contra de la negativa de revocatoria de las medidas cautelares autónomas concedidas. Para tal efecto, se debe tener en consideración lo establecido en el artículo 28 de la LOGJCC *"El otorgamiento de medidas cautelares y su adopción no constituirá prejulgamiento sobre la declaración de la violación ni tendrán valor probatorio en el caso de existir una acción por violación de derechos"*.

33. Con relación al supuesto 1.2, no se verifica que la resolución impida el inicio de un nuevo proceso, porque *"(...) la medida cautelar supone una decisión de carácter provisional sobre una aparente vulneración de derechos, que puede ser modificada o revocada si las circunstancias que la promovieron no persisten o si la acción cons-*

38 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1502- 14-EP/19, de 07 de noviembre 2019, párrafo 16: [...] estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones".

39 La Corte Constitucional se ha pronunciado en el mismo sentido a través de la sentencia 1589-13-EP/19 de 28 de octubre de 2019.

titucional principal con la cual se presentaron de manera conjunta concluye (...)^{40*}, por lo tanto, el destinatario de la medida cautelar ordenada está en la posibilidad de solicitar su revocatoria si se cumplen las condiciones dispuestas en el artículo 35 de la LOGJCC.⁴¹

34. En cuanto al supuesto 2, la Corte Constitucional estableció que una decisión causa gravamen irreparable cuando provoca una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal⁴². En el presente caso, esta Corte no identifica que la decisión emitida en el proceso de medidas cautelares autónomas genera un gravamen irreparable, toda vez que el accionante tiene otros mecanismos viables, si se verifican las condiciones previstas en el artículo 35 de la LOGJCC, esto es, la petición de revocatoria de medidas cautelares procede cuando se demuestra que se evitó o interrumpió la violación de un derecho, o que el pedido no tenía fundamento. Adicionalmente, es preciso enfatizar que ni la concesión de medidas cautelares constitucionales constituyen juzgamiento ni la negativa de su revocatoria tiene efectos de cosa juzgada. En esta línea, es evidente que las partes contaban con otros mecanismos procesales para precautelar sus derechos, como en efecto se observa que se iniciaron⁴³.

DECISIÓN

Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección.

40 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 14-13-IS/20.

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

42 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 54-12-EP/19.

43 Al respecto, se constatan acciones y recursos que fueron incoados, entre ellas: La Cía. Societé Bic activó los mecanismos de impugnación en el contencioso administrativo, causa que fue signada con el No. 09801-2011-0357. Por otra parte, el señor Alejandro Ordóñez presentó acción de protección y la Corte Constitucional conoció las decisiones de dicha causa en el caso No. 338-15-EP, sentencia No. 199-18-SEP-CC.

Sentencia 964-17-EP/22⁴⁴ – Gravamen irreparable ocasionado por los autos que resuelven medidas cautelares en fase de apelación

CRITERIO RELEVANTE

¿Los autos que resuelven el recurso de apelación de una medida cautelar que fue revocada en primera instancia tienen la potencialidad de causar gravamen irreparable?

En el caso concreto, la Corte observó que los autos impugnados a través de la acción extraordinaria de protección, pese a no ser definitivos *prima facie* podría causar gravamen irreparable y por lo tanto podían ser objeto de dicha garantía jurisdiccional.

31. [...] los autos impugnados –dictados en la fase de apelación, previo a que la Sala de la Corte Provincial resolviera sobre este recurso– se emitieron en el marco de un recurso no previsto en la ley, es decir, luego de que la Unidad Judicial concedió el recurso de apelación presentado por Diarjo S.A. Esto, a pesar de que el artículo 35 de la LOGJCC no contempla la posibilidad de presentar recurso de apelación respecto de decisiones que ordenan la revocatoria de medidas cautelares constitucionales. Así, la concesión de la apelación por parte de la Unidad Judicial dio paso a la prosecución del proceso bajo un recurso procesal inexistente, fuera de un marco previsible y cierto para las partes.

32. Adicionalmente, se observa que, como consecuencia de los autos impugnados, se suspendió el proceso coactivo –dejándose subsistentes las medidas cautelares constitucionales conferidas por la Unidad Judicial, a pesar de haber sido previamente revocadas– y el proceso ha permanecido en dicho estado hasta la actualidad. La suspensión de la causa, además de ordenarse en un proceso inexistente, contravino la naturaleza ágil y efectiva de las medidas cautelares constitucionales.

33. Por estas razones, este Organismo encuentra que -si bien la entidad accionante alega que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por haberse elevado en consulta al Tribunal de la CAN la Decisión 778, pese a que su aplicación y vigencia no estaban en discusión– como se expuso en el párrafo 31 y 32 supra, los autos impugnados también vulneran la seguridad jurídica por inobservancia de las

44 Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron detallados en la página 27, 28 y 29 de esta guía.

normas que regulan el procedimiento y la naturaleza de las medidas cautelares constitucionales y que dicha vulneración no podría ser reparada por otro mecanismo procesal.⁴⁵

34. Por lo tanto, esta Corte Constitucional identifica que, *prima facie*, los referidos autos tienen la potencialidad de generar un gravamen irreparable, por lo que corresponde verificar aquello a la luz de los cargos relativos a la vulneración de derechos constitucionales alegados por la entidad accionante.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- Las autoridades judiciales no podrán conceder medidas cautelares que impliquen vulneraciones a otros derechos constitucionales.
- Las juezas y jueces constitucionales que conocen una medida cautelar no pueden suspender los efectos de una norma cuya constitucionalidad ha sido demandada ante la Corte Constitucional.
- La resolución de medidas cautelares no juzga sobre la vulneración de derechos constitucionales. Por lo tanto, no existe doble juzgamiento en los casos en que se presente una acción de protección luego de haber solicitado medidas cautelares.
- El auto que niega el recurso de apelación interpuesto en contra de la negativa de revocatoria de las medidas cautelares autónomas concedidas no cumplen los presupuestos para ser considerado como un auto definitivo.
- *Prima facie*, los autos que resuelven el recurso de apelación de una medida cautelar que fue revocada en primera instancia tienen la potencialidad de causar gravamen irreparable.

45 En el presente caso, interponer un nuevo recurso de revocatoria de las medidas cautelares resultaría insuficiente para reparar la vulneración de derechos alegada por el SENAE. Esto en virtud de que la revocatoria solo puede solicitarse respecto de la decisión de conceder medidas cautelares, mas no respecto de la aceptación de su apelación, al ser una fase procesal inexistente en la que no se concedieron medidas cautelares de manera expresa, sino que se tomó una decisión que en la práctica tuvo los mismos efectos que las medidas cautelares revocadas: suspender el proceso coactivo.

4. Sobre la procedencia de las medidas cautelares

Sentencia 034-13-SCN-CC - Requisitos de procedencia de las medidas cautelares⁴⁶

CRITERIOS RELEVANTES

¿Cuáles son los requisitos de procedencia que deben evaluar los jueces y juezas al momento de conceder medidas cautelares y en qué consisten?

La Corte ha establecido que los presupuestos de concesión de las medidas cautelares son: i) peligro en la demora y ii) verosimilitud fundada de la pretensión.

En cuanto al primer presupuesto –el peligro en la demora– la Corte entiende que:

[N]o basta o no es suficiente un simple temor, sino la inminencia de que el daño se producirá conculcando los derechos, de ahí que la jueza o el juez deberá ordenar las medidas que considere necesarias en el tiempo más breve posible, de forma inmediata y urgente desde que se recibió la petición de medida cautelar, de ser procedente en el caso concreto (artículo 29 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (sic). Este es uno de los fundamentos de las medidas cautelares, lo que hace imposible, entonces, que tenga que acudir a un proceso ordinario y formalista.

La gravedad, por su lado, según lo determina la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, prevista en el artículo 27 segundo inciso,

⁴⁶ Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron detallados en la página 18 y 19 de esta guía.

se verifica cuando el daño que se provoca o que está por provocarse puede ser irreversible o por la intensidad o frecuencia de la violación. En esta línea, la gravedad hace alusión entonces a un peligro o daño real que puede sufrir o sufrir una persona que puede ser o es víctima de una violación a un derecho reconocido en la Constitución. Conforme con lo señalado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es necesario que el daño sea grave para conceder la medida cautelar. Para dicha calificación, el juez deberá establecer que este resulte irreversible, o de que su intensidad o frecuencia ameriten la emisión de las medidas. Se deberá verificar, entonces, que el daño que se registre recaiga sobre un derecho reconocido en la Constitución, en un instrumento de derecho internacional sobre derechos humanos o se derive inclusive del concepto mismo de dignidad humana⁴⁷, y que la presunta vulneración demande la actuación jurisdiccional en su protección con una urgencia que no pueda ser conseguida por medio de las garantías de conocimiento.⁴⁸

Por otro lado, en cuanto al segundo presupuesto-verosimilitud fundada de la pretensión-, la Corte determinó que:

La verosimilitud fundada de la pretensión, conocido en doctrina como el *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho, es otro de los presupuestos propios de una acción de medida cautelar. Es ella en realidad en donde descansa el fundamento del otorgamiento de una medida cautelar de naturaleza constitucional, pues se basa en 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.

[...] El juez deberá advertir que la alegación invocada por el recurrente aparezca verosímil, que se funde en bases razonables para colegir que aquello que se pone en conocimiento de la jueza o del juez ocasiona o puede ocasionar una violación grave del derecho que necesita ser precautelado o tutelado, siempre cuidando que la medida otorgada sea adecuada y proporcional a un fin.⁴⁹

47 Constitución de la República, el artículo 11 del numeral 7 señala: "7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento",

48 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 034-13-SCN-CC, de 30 de mayo de 2013, página 15.

49 *Ibíd.*, página 16.

Sentencia 66-15-JC/19⁵⁰ (Almacenamiento de evidencias incautadas en delitos relacionados con hidrocarburos y sus derivados) – Requisitos de procedencia de las medidas cautelares

HECHOS Y ALEGACIONES

Mediante sentencia de revisión, la Corte Constitucional analizó la solicitud de medidas cautelares presentada por el entonces Ministerio del Interior contra Petroecuador y Petroamazonas. La cartera de Estado efectuó su petición con el objetivo de que las referidas empresas públicas trasladen y almacenen las evidencias incautadas en delitos relacionados con hidrocarburos y sus derivados. Esto en virtud de que, de acuerdo con la entidad solicitante, los derechos a un ambiente sano, hábitat seguro y a la salud se encontraban amenazados.

CRITERIOS RELEVANTES

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

En virtud de que uno de los requisitos de procedencia de las medidas cautelares tiene que ver con la exposición de hechos creíbles, la Corte consideró que:

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 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*”.⁵¹

50 Voto unánime. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

51 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”.

¿En qué consiste la inminencia del daño?

Al respecto, la Corte determinó que:

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.⁵² 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 estableció que la gravedad del daño ocurre cuando concurren una o más de las siguientes categorías:

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.⁵³

DECISIÓN

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

⁵² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 034-13-SCN-CC, caso 0561-12-CN.

⁵³ 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 una daño grave a uno o más derechos reconocidos en la Constitución; sea dicha gravedad causada por la imposibilidad de revertirlo, o porque su 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...".

Sentencia 1278-17-EP/22⁵⁴ - Improcedencia de las medidas cautelares

HECHOS Y ALEGACIONES

Un ciudadano presentó acción de impugnación en contra de una liquidación de pago por diferencias en su declaración de impuesto al valor agregado emitida por la directora provincial de Zamora Chinchipe del SRI.

El Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario aceptó la demanda por considerar que el acto administrativo carecía de motivación, por lo cual lo declaró nulo. Frente a dicha decisión, el representante de la administración tributaria interpuso recurso de casación, el cual fue inadmitido por la sala de casación.

Finalmente, el representante del SRI presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto que inadmitió el recurso de casación. En esta ocasión, la entidad accionante solicitó que se declare la vulneración a sus derechos al debido proceso en las garantías de recurrir y de la motivación, a la seguridad jurídica, y a la tutela judicial efectiva. También, que se deje sin efecto el auto impugnado y que se retrotraiga el proceso al momento de la calificación del recurso de casación. Además, como medida cautelar, la entidad accionante solicitó que se suspendan los efectos jurídicos del auto impugnado.

CRITERIOS RELEVANTES

¿Es procedente solicitar medidas cautelares de forma conjunta con una acción extraordinaria de protección?

En cuanto a la petición de la entidad accionante respecto de que la Corte Constitucional disponga la suspensión de los efectos del auto impugnado como una medida cautelar, la Corte estableció que:

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

54 Voto unánime. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

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 034-13-SCN-CC⁵⁵ - Las medidas cautelares en contra de la ejecución de órdenes judiciales

CRITERIO RELEVANTE

¿Es procedente solicitar medidas cautelares en contra de la ejecución de órdenes judiciales?

En virtud de lo previsto en el artículo 27 de la LOGJCC la Corte ha ratificado que la solicitud de medidas cautelares no es procedente cuando estas pretenden detener la ejecución de órdenes judiciales.⁵⁶

Respecto a la resolución dictada por el juez cuarto de trabajo del Guayas en la que se aceptó parcialmente las medidas cautelares, se aprecia que el juzgador, acogiendo el derecho a la resistencia invocado por el accionante, resolvió actuar fuera de sus competencias y facultades e inaplicó el artículo 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Posteriormente, se negó a aceptar la revocatoria de las medidas, argumentando que el proceso ya había subido a consulta. La norma inaplicada en el trámite de la causa prohíbe la solicitud de medidas cautelares cuando se trata de ejecución de órdenes judiciales, tal como acontecía en el caso, en el que la accionante solicitaba expresamente la “cesación de manera inmediata de los efectos del ilegítimo e injusto acto de poder público, contenido en el auto de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional”. Por tanto, el señor juez (...) transgredió la norma constitucional (...) en dos momentos: cuando declaró parcialmente con

55 Los hechos, alegaciones y decisión de esta sentencia fueron reseñados en la página 18 y 19 de la presente guía.

56 En el mismo sentido las sentencias 002-15-SIS-CC, de 21 de enero de 2015, página 11 y 951-16-EP/21 de 28 de abril de 2021, párrafo 38.

lugar la solicitud de medidas, y cuando desechó la solicitud de revocatoria de las mismas”.⁵⁷

Sentencia 020-14-SIS-CC- Las medidas cautelares en contra de los actos administrativos consumados

HECHOS Y ALEGACIONES

En el marco de un proceso de medidas cautelares, un juez de primera instancia 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. La mencionada autoridad judicial informó a la Corte Constitucional sobre el presunto incumplimiento incurrido por la entidad obligada.

CRITERIO RELEVANTE

¿Es procedente solicitar medidas cautelares para suspender los efectos de actos administrativos consumados?

Con relación a las medidas cautelares ordenadas en contra de la suspensión de los efectos de un acto administrativo, la Corte determinó que:

[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

⁵⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 034-13-SCN-CC, caso No. 0561-12-CN, página 11.

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.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- Los presupuestos de concesión de las medidas cautelares son: i) peligro en la demora y ii) verosimilitud fundada de la pretensión.
- En cuanto al peligro en la demora, la Corte entiende que no solo se refiere a un simple temor, sino que implica: i) inminencia de que el daño se producirá conculcando los derechos. La inminencia tiene que ver con el tiempo; y ii) gravedad, lo cual quiere decir que el daño que se provoca o que está por provocarse puede ser irreversible o por la intensidad o 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.
- La verosimilitud fundada de la pretensión consiste en 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.
- No se requieren pruebas para demostrar la veracidad de lo descrito al momento de presentar la petición de medidas cautelares.
- Las medidas cautelares son improcedentes cuando se interpongan de forma conjunta con la acción extraordinaria de protección, cuando a través de estas se pretenda detener la ejecución de órdenes judiciales, o cuando se busca suspender los efectos de actos administrativos ya consumados.

5. Legitimación activa y pasiva

Sentencia 66-15-JC/19 – La legitimación activa de servidores públicos para solicitar medidas cautelares⁵⁸

CRITERIOS RELEVANTES

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

En cuanto a la legitimación activa de servidores públicos para presentar medidas cautelares, la Corte Constitucional determinó que:

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 hidrocarbúricos y sus derivados, tiene legitimación 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 interponer este tipo de garantías jurisdiccionales la Corte precisó que:

58 Los hechos, alegaciones y decisión de esta sentencia fueron reseñados en la página 47 y 48 de la presente guía.

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 hidrocarbúricos 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/20 Legitimación activa abierta para solicitar medidas cautelares y sobre la legitimación pasiva en contra de particulares⁵⁹

CRITERIOS RELEVANTES

¿Procede solicitar medidas cautelares a nombre de terceros?

En cuanto a la posibilidad de que otras personas activen las medidas cautelares, 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 el juez ordena medidas cautelares en contra de una entidad pública que presentó la solicitud, ¿qué institución debe asumir la legitimación activa?

⁵⁹ Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron detallados en la página 30 y 31 de la presente guía.

En este caso, la Corte observó que la entidad pública solicitante no incurrió en la prohibición relacionada con imposibilidad de presentar medidas cautelares por parte del Estado o sus servidores públicos para la simple ejecución de sus competencias.⁶⁰ No obstante, aclaró que:

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.

¿Es procedente una solicitud de medidas cautelares en contra de particulares?

Con relación a la legitimación pasiva en medidas cautelares, la Corte estableció que estas:

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 la parte accionante individualice a las potenciales víctimas de la vulneración de derechos?

En el marco de la distinción entre legitimación activa de las garantías jurisdiccionales y la titularidad de los derechos⁶¹ la Corte determinó que para el caso específico de las medidas cautelares:

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

60 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 66-15-JC/19, párrafo 39 “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”.

61 Corte Constitucional del Ecuador, sentencias 282-13-JP/19 de 24 de septiembre de 2019, párr. 38 y 126-14-SEP-CC, de 14 de agosto de 2014, página 18.

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.

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

- 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.
- Cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, aún inclusive a nombre de otra y sin contar con poder o autorización pueden solicitar medidas cautelares.
- Con la finalidad de evitar conflictos de intereses, cuando la jueza o juez ordene medidas cautelares en contra de la entidad pública accionante, en la misma providencia también dispondrá que la Defensoría del Pueblo asuma la legitimación activa.

- Las medidas cautelares sí pueden proceder en contra de particulares, incluso, cuando prestan servicios públicos impropios.
- En la solicitud de medidas cautelares no es necesario individualizar a las potenciales víctimas de la vulneración de derechos, ya que 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.

6. Procedimiento

Sentencia 034-13-SCN-CC – Formas de proposición de las medidas cautelares⁶²

CRITERIOS RELEVANTES

¿Mediante qué vías se pueden activar las medidas cautelares?

La Corte estableció que las medidas cautelares pueden ser propuestas de forma autónoma o en conjunto con una garantía de conocimiento, dependiendo del objetivo que persigan con base en el supuesto al que se apliquen.

Por su naturaleza propia de evitar o cesar la amenaza o vulneración de derechos constitucionales, pueden proponerse conjunta o independientemente de las acciones constitucionales (artículo 87 de la Constitución), es decir, existen dos posibilidades para activar las medidas cautelares: la primera, en conjunto con acciones constitucionales destinadas a la protección de derechos, cuando tenga por objeto detener la violación del derecho..." (artículo 32 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional), sin que aquello implique un prejuzgamiento; la segunda, de manera autónoma, es decir, como un proceso independiente de cualquier otro procedimiento constitucional tendiente a la protección de derechos, con el fin de cesar la amenaza y evitar por tanto la vulneración a los derechos constitucionales.⁶³

62 Los hechos, alegaciones y decisión de esta sentencia fueron reseñados en la página 18 y 19 de la presente guía.

63 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 034-13-SCN-CC, de 30 de mayo de 2013, página 17.

Cuando la medida cautelar es solicitada en conjunto, ¿cuál es el momento procesal oportuno para adoptarla?

La Corte estableció que, si la medida se solicita en conjunto con otra garantía, se debe resolver sobre ella en la primera providencia en la que se pronuncie sobre la admisibilidad de la garantía.

[...] 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 [...].⁶⁴

Sentencia 126-14-SEP-CC - Citación con la demanda, convocatoria a audiencia y actuación de prueba en la tramitación de medidas cautelares constitucionales⁶⁵

CRITERIOS RELEVANTES

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

En el presente caso, el INP alegó la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de la defensa, a ser escuchado 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 la autoridad judicial accionada no lo habría citado con la demanda, no habría convocado a audiencia y tampoco habría ordenado la actuación de pruebas.

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

64 Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia N° 001-10-JPO-CC (sic).

65 Los hechos, alegaciones y decisión de esta sentencia fueron reseñados en la página 20 y 21 de la presente guía.

[...] 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 el alegado incumplimiento de la autoridad judicial frente a la supuesta obligación de convocar a audiencia, la Corte con base en lo dispuesto en el artículo 36 de la LOGJCC 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.⁶⁶

Finalmente, en cuanto al argumento relacionado con la actuación de pruebas, la Corte además de establecer que al respecto existe una norma expresa prevista en el primer inciso del artículo 33 de la LOGJCC, según la cual "[n]o se exigirán pruebas para ordenar estas medidas, también determinó que:

[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

66 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.

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”⁶⁷, ciertamente el valor de la prueba se relativiza.

Sentencia 364-16-SEP-CC – Obligación de las juezas y jueces constitucionales de subsanar inconsistencias jurídicas en la formulación de la demanda⁶⁸

CRITERIOS RELEVANTES

¿Cómo deben actuar las juezas y jueces constitucionales cuando de los hechos demandados se observa que no se trata de una amenaza a derechos constitucionales sino una posible vulneración a estos?

En este caso, la Corte identificó que el solicitante incurrió en una inconsistencia jurídica, ya que presentó una solicitud de medidas cautelares autónomas, en la que alegó la vulneración del derecho a la vida y a la salud. No obstante, la jueza de instancia omitió referirse a dicha alegación y simplemente inadmitió las medidas cautelares sin analizarlas, debido a que la demanda tenía el membrete “solicitud de medidas cautelares”. Al respecto, la Corte determinó que en el caso de inconsistencias jurídicas de los solicitantes al momento de formular la demanda de medidas cautelares a las y los jueces constitucionales les corresponde:

[...] 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 [...].⁶⁹

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

⁶⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 034-13-SCN-CC, caso 0561-12-CN.

⁶⁸ Los hechos, alegaciones y decisión de esta sentencia fueron detallados en la página 31 y 32 de la presente guía.

⁶⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 364-16-SEP-CC, de 15 de noviembre de 2016, páginas 24 y 25.

- Las medidas cautelares pueden presentarse de forma autónoma o conjunta con otras garantías jurisdiccionales, excepto con la acción extraordinaria de protección.
- Cuando la medida cautelar se solicita en conjunto con otra garantía, las autoridades judiciales deben resolver sobre ella en la primera providencia en la que se pronuncie sobre la admisibilidad de la garantía.
- Las medidas cautelares primero se ordenan y luego se comunican. Esto en virtud de la necesidad de una actuación urgente frente al peligro en la demora.
- Para garantizar el derecho a la defensa, el sujeto obligado puede presentar una solicitud de revocatoria de las medidas cautelares ordenadas.
- En medidas cautelares la falta de citación, de convocatoria a audiencia y la actuación de pruebas no vulneran el derecho al debido proceso.
- Las autoridades judiciales deben subsanar las inconsistencias de orden jurídico presentes en la formulación de la demanda.

7. Resolución

Sentencia 034-13-SCN-CC – Duración en la resolución debido al carácter provisional de las medidas cautelares⁷⁰

CRITERIOS RELEVANTES

Al tener el carácter de provisionales, ¿cuál es la duración de la resolución de las medidas cautelares constitucionales?

En razón del carácter provisional de las medidas cautelares, la Corte estableció que:

[...] el efecto de la resolución que las conceda subsistirá en tanto persistan las circunstancias que las justifiquen o concluya la acción constitucional destinada a la protección de derechos reconocidos en la Constitución, de haber sido presentada en conjunto con ella [...].⁷¹

⁷⁰ Los hechos, alegaciones y decisión de esta sentencia fueron detallados en la página 18 y 19 de la presente guía.

⁷¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 034-13-SCN-CC, 30 de mayo de 2013, caso 0561-12-SCN, página 21.

Sentencia 61-12-IS/19⁷² – Improcedencia de la acción de incumplimiento para requerir la ejecución de una resolución de medidas cautelares

HECHOS Y ALEGACIONES

Un ciudadano presentó medidas cautelares constitucionales en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y la compañía Bureau Veritas, con la finalidad de que deje sin efecto una liquidación de tributos autorizada por el SENAE y disponga la liquidación de los tributos tomando como base imponible la autoliquidación presentada por el importador.

En primera instancia, la solicitud de medidas cautelares fue rechazada. El solicitante presentó recurso de apelación. La Sala aceptó el recurso de apelación y dispuso dejar sin efecto la declaración de tributos.

El solicitante presentó acción de incumplimiento respecto de la resolución dictada por el tribunal de apelación.

CRITERIOS RELEVANTES

¿La resolución de medidas cautelares es una sentencia o dictamen constitucional en sentido estricto?

En cuanto a la naturaleza de la resolución que acepta o niega una solicitud de medidas cautelares la Corte determinó que:

26. En el caso *in examine*, se acusa el incumplimiento de un auto resolutorio dentro de un proceso de medidas cautelares autónomas, que, en sentido estricto, no es una sentencia ni un dictamen constitucional pues no tiene por objeto la declaración de vulneraciones a derechos constitucionales ni la declaratoria de inconstitucionalidades ni tampoco ordenar medidas de reparación más bien su naturaleza es ser provisionales, revocables, no son una acción o garantía de conocimiento ni constituyen juzgamiento⁷³ ni generan efectos de cosa juzgada; por lo que, en principio, la decisión cuyo incumplimiento se acusa no puede ser objeto de una

72 7 votos a favor. Ausencia de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y del ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.

73 Sentencia Corte Constitucional 066-15-19-JC del 10 de septiembre de 2019.

acción de incumplimiento de sentencia.⁷⁴

¿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:

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 cautelares⁷⁵ pero también pueden revocar las medidas⁷⁶, modificarlas si varían las circunstancias por las cuales fueron concedidas⁷⁷; 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 incumplimiento⁷⁸, 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.⁷⁹

74 En igual sentido la sentencia 65-12-IS/20 de 12 de agosto de 2020, párrafo 38.

75 Art. 34 LOGJCC.

76 Art. 35 LOGJCC.

77 Art. 36 LOGJCC.

78 Véase por ejemplo las siguientes Sentencias Corte Constitucional del Ecuador: 1) Sentencia No. 23-13 IS/19 del 20 de agosto de 2019 (Niega acción de incumplimiento pues las cautelares fueron cumplidas); 2) Sentencia No. 026-14-SIS-CC del 13 de noviembre de 2014 (Niega acción de incumplimiento pues las cautelares fueron cumplidas); 3) Sentencia No. 032-17-SIS-CC del 2 de agosto de 2017 (Niega acción de incumplimiento pues la cautelar cuyo incumplimiento se acusa es inejecutable); 4) Sentencia No. 040-17-SIS-CC del 23 de agosto de 2017 (Niega acción de incumplimiento pues la cautelar fue revocada); 5) Sentencia No. 004-18-SIS-CC del 7 de febrero de 2018 (Niega acción de incumplimiento pues el fundamento de la cautelar quedó insubsistente).

79 La acción de incumplimiento también es una garantía jurisdiccional cuyo alcance se ha extendido

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 conforme a lo señalado en los párrafos 30-39 de esta sentencia.

Sentencia 65-12-IS/20⁸⁰ - Excepciones a la regla de improcedencia de la acción de incumplimiento para solicitar la ejecución de resoluciones de medidas cautelares⁸¹

CRITERIOS RELEVANTES

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

Si bien la Corte determinó, por regla general que no procede exigir la ejecución de una resolución de medidas cautelares por medio de una acción de incumplimiento, también estableció que tal acción sí procederá en los siguientes casos: **i)** para decidir entre dos o más resoluciones que, por ser contradictorias, no pueden ser ejecutadas (antinomia jurisdiccional), **ii)** cuando el incumplimiento genere un gravamen irreparable.

jurisprudencialmente y es la vía para que esta Corte Constitucional resuelva posibles conflictos jurisdiccionales que impidan la ejecución de sentencias o dictámenes constitucionales, de acuerdo a la regla establecida en la Sentencia No. 001-10-PJO-CC del caso No. 0999-09-JP del 22 de diciembre de 2010: "(I. Jurisprudencia vinculante. (...) 3.1 (...) Ante la existencia de sentencias constitucionales contradictorias, o ausencia de precedente constitucional en la materia, que impidan la ejecución de la misma, la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, se constituye en el órgano competente para conocer sobre dicho incumplimiento y dirimir el conflicto suscitado. (...) 51.-Como consecuencia del problema jurídico reflejado en el caso, la Corte Constitucional establece, a través de una regla jurisprudencial, que los mecanismos constitucionales de cumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales se constituyen en garantías jurisdiccionales. Ante la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de precedente constitucional en la materia que impidan la ejecución de las mismas, la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, se constituye en el órgano competente para conocer sobre dicho incumplimiento y, en caso de ser necesario, dirimir el conflicto suscitado": (Véase, por ejemplo: Sentencia No. 045-15-SIS-CC del 9 de julio de 2015 (Acepta acción de incumplimiento y deja sin efecto la medida cautelar autónoma porque contradice una sentencia de acción de protección).

80 Voto unánime. Jueza ponente Teresa Nuques Martínez.

81 Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron expuestos previamente en las páginas 24, 25 y 26 de esta guía.

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 contradictorias⁸²; 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.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- El efecto de la resolución que concede las medidas cautelares subsistirá en tanto persistan las circunstancias que las justifiquen o concluya la acción constitucional destinada a la protección de derechos constitucionales.
- El auto resolutorio de medidas cautelares no es una sentencia ni un dictamen constitucional, pues no tiene por objeto la declaración de vulneraciones a derechos constitucionales, ni la declaratoria de inconstitucionalidades, ni tampoco ordena medidas de reparación.
- 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 (antinomia jurisdiccional), ii) cuando el incumplimiento genere un gravamen irreparable.

82 Corte Constitucional, Sentencia 61-12-IS/19.

8. Ejecución de las medidas cautelares

Sentencia 034-13-SCN-CC - Cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares⁸³

CRITERIOS RELEVANTES

¿A quién le corresponde garantizar el cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares?

La Corte determinó que la obligación de hacer ejecutar las resoluciones que conceden medidas cautelares corresponde a las juezas y jueces constitucionales, en los siguientes términos:

La jueza o juez tienen la obligación de garantizar el cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares, hacer el seguimiento de las mismas, e informar a las partes sobre la necesidad de mantener las medidas.⁸⁴

CONCLUSIÓN DE LA SECCIÓN

- Las autoridades judiciales tienen la obligación de garantizar el cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares, hacer el seguimiento de las mismas, e informar a las partes sobre la necesidad de mantener las medidas.

⁸³ Los hechos, alegaciones y decisión del presente caso fueron relatados en la página 18 y 19 de esta guía.

⁸⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 034-13-SCN-CC, de 30 de mayo de 2013, página 23. Adicionalmente, en la sentencia N° 65-12-IS/20 la Corte estableció las actuaciones de las autoridades judiciales frente al posible incumplimiento de las medidas cautelares.

9. Impugnación

Sentencia 002-17-SIN-CC⁸⁵ - El derecho a recurrir frente a las resoluciones de medidas cautelares

HECHOS Y ALEGACIONES

Un ciudadano 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 de la referida ley, 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 prevista en el artículo 76.7, letra m) de la CRE.

Asimismo, respecto al segundo inciso del artículo 35 *ibídem*, el accionante señaló que este vulnera el principio de igualdad procesal, ya que permite que el accionado de las medidas cautelares –quien, en su criterio, generalmente, es el Estado– 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?

85 5 votos a favor. Ausencia de las ex juezas constitucionales Pamela Martínez de Salazar, Tatiana Ordeñana Sierra y del ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez. Juez ponente: Patricio Pazmiño Freire.

Sobre el derecho a recurrir las resoluciones que niegan las solicitudes de medidas cautelares, la Corte consideró que:

[...] 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. [...] ⁸⁶

¿Por qué los solicitantes de medidas cautelares no pueden apelar la resolución que acepta la revocatoria de estas?

En cuanto a la posibilidad que otorga la LOGJCC para apelar la resolución que niega la revocatoria de medidas cautelares solo en favor de los destinatarios al cumplimiento de dichas medidas la Corte explicó que:

[...] 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 equiparación de oportunidades de ejercerla. En otras palabras, en el contexto de un procedimiento que está diseñado para ser lo más cautelar 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.

⁸⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 2-17-SIN-CC, de 8 de febrero de 2017, página 16.

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. [...] ⁸⁷

DECISIÓN

Negar la demanda de acción pública de inconstitucionalidad.

Sentencia 964-17-EP/22⁸⁸ - El recurso de apelación frente a un auto que resolvió aceptar la revocatoria de medidas cautelares

CRITERIOS RELEVANTES

¿La concesión del recurso de apelación interpuesto en contra de un auto que aceptó la revocatoria de medidas cautelares y las subsecuentes decisiones judiciales dictadas por la sala de apelación vulneraron el derecho a la seguridad jurídica? ⁸⁹

En el caso concreto, la Corte evidenció que el juez que conoció las medidas cautelares y que en su momento las revocó, también concedió el recurso de apelación presentado por la empresa solicitante en contra del auto que resolvió aceptar la revocatoria de dichas medidas. Al respecto, la Corte determinó que la concesión del recurso de apelación presentado en contra del auto que aceptó la revocatoria de las medidas cautelares y los autos dictados por la sala de apelación (avoco conocimiento y suspensión del proceso coactivo) sí vulneraron el derecho a la seguridad jurídica del SENA en virtud de las siguientes consideraciones:

87 *Ibíd.*, páginas 24 y 22.

88 Los hechos, alegaciones y decisión de la presente causa fueron detallados en las páginas 27, 28 y 29 de esta guía.

89 La Corte Constitucional se pronunció al respecto en la sentencia 2577-17-EP/22, dictada el 29 de julio de 2022. Voto unánime. Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz.

45. Primero, el artículo 35 de la LOGJCC prevé la posibilidad de apelar el auto que niega la revocatoria de medidas cautelares mas no contempla el recurso de apelación respecto de la resolución que resuelve revocarlas. Como recordó esta Corte Constitucional en la sentencia No. 1960-14-EP/20, el ordenamiento jurídico regula al recurso de revocatoria como el mecanismo de impugnación frente a la decisión que concede medidas cautelares, sin embargo contempla la posibilidad de apelar únicamente la decisión que niega la revocatoria de dichas medidas.⁹⁰

46. En tal virtud, esta Corte observa que los autos impugnados fueron emitidos en el marco de un recurso inexistente bajo la legislación vigente: la apelación de la resolución que revocó las medidas cautelares constitucionales solicitadas por la entidad accionante. Si bien, esta sola conclusión sería suficiente para configurar en sí misma una vulneración a la seguridad jurídica por inobservancia del principio constitucional de legalidad y desnaturalización de esta garantía, la Corte no puede dejar de pronunciarse sobre las acciones y omisiones de la Sala de la Corte Provincial con posterioridad a la emisión de los actos impugnados, en la medida en que dichas acciones y omisiones consolidan las afectaciones a la seguridad jurídica alegada por la entidad accionante.

47. Segundo, este Organismo encuentra que la Sala de la Corte Provincial avocó conocimiento de la causa y ordenó la suspensión del proceso coactivo para elevarlo en consulta al Tribunal de la CAN⁹¹, en el marco de un recurso inexistente en el ordenamiento jurídico y en contravención expresa del artículo 35 de la LOGJCC. En la práctica, la suspensión del proceso coactivo generó que las medidas cautelares previamente revocadas, subsistan a favor de la compañía actora. Es decir, la Sala de Corte Provincial ordenó la suspensión del proceso coactivo en el marco de una acción que no constituye un procedimiento de fondo y en contravención a la naturaleza simple, ágil y de única instancia que caracteriza a un procedimiento de medidas cautelares constitucionales.

48. En tal razón, carece de sentido y fundamento jurídico que la Sala de la Corte Provincial haya ordenado su suspensión y, como resultado, mantenga vigentes las medidas cautelares constitucionales que previamente se revocaron, en el marco de un proceso de garantías jurisdiccionales de naturaleza ágil y eficaz que no se refiere a los méritos de la controversia.

90 Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1960-14-EP/20 de 19 de mayo de 2020, párr. 40.

91 De conformidad con los artículos 32 y 33 del Tratado de Creación del Tribunal de la CAN, los jueces nacionales que conozcan un proceso en el que se controvierta una norma de la Comunidad Andina podrán solicitar su interpretación al Tribunal. Se trata de una figura de colaboración entre la autoridad judicial comunitaria y la nacional que tiene por objetivo la interpretación jurídica de una norma comunitaria para fijar y determinar su alcance y sentido, asegurando la unidad de criterio sobre la legislación comunitaria en los países andinos.

49. En esta línea, en su respuesta a la solicitud de la Sala de la Corte Provincial, el Tribunal de la CAN resolvió que no es procedente la interpretación prejudicial en un proceso de medidas cautelares en razón de la naturaleza rápida, ágil y sumaria de esta garantía⁹². Dada la naturaleza de estas medidas y, en virtud de que se dirigen a precautar un derecho sin llegar a convertirse en una prueba o en un prejuzgamiento del fondo del asunto, esta Corte observa que, en el caso concreto, se atentó contra la esencia de las medidas cautelares constitucionales al suspender el proceso coactivo a fin de solicitar una interpretación prejudicial. La suspensión del proceso coactivo desnaturaliza el proceso de medidas cautelares, resta certeza y confianza a los administrados frente a las normas que lo regulan y, en esencia, constituye una vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.

¿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 un tribunal de apelación reciban un recurso de apelación interpuesto en contra de un auto en el cual se decide aceptar la revocatoria de medidas cautelares, la Corte estableció que:

91. [...] sin perjuicio de que el recurso fue concedido por el juez de la Unidad Judicial, correspondía a los jueces de la Corte Provincial devolver la causa y no proseguir con su tramitación⁹³. 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.

92 Ver foja 50 del expediente de Corte Provincial.

93 En caso de duda sobre compatibilidad entre el derecho constitucional a recurrir y la imposibilidad de conceder la apelación respecto de la decisión que decidió revocar las medidas cautelares, las autoridades jurisdiccionales que conocieron el caso podrían haber presentado una consulta de norma ante esta Corte Constitucional. Por lo que, bajo ningún supuesto, se justifica su falta de diligencia al tramitar un recurso inexistente.

Sentencia 2577-17-EP/22⁹⁴ - Causales de revocatoria de las medidas cautelares

HECHOS Y ALEGACIONES

Una ciudadana 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 actora alegó que la orden de demolición conllevaría la afectación y generación de daños irreversibles en su contra y que aquello vulneraría sus derechos establecidos en los artículos 76 número 7, letras a, b, c y d de la Constitución.

La jueza concedió parcialmente la petición de medidas cautelares, y dispuso el inicio del trámite administrativo correspondiente para la demolición del inmueble. El GAD municipal de Esmeraldas solicitó la revocatoria de las medidas cautelares. La jueza resolvió rechazar 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. Dicha entidad municipal insistió en su solicitud mediante la interposición del recurso de hecho, el cual fue rechazado por considerarlo improcedente.

El procurador síndico del GAD de Esmeraldas presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto que resolvió inadmitir el recurso de hecho antes referido. En esta ocasión el GAD accionante alegó la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de la motivación y a la defensa.

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?

94 Voto unánime. Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz.

En aplicación de la excepción a la regla de la preclusión⁹⁵, la Corte Constitucional, previo a emitir un pronunciamiento de fondo, verificó si el auto que rechazó el recurso de hecho interpuesto frente a la decisión de apelación que negó la revocatoria de las medidas cautelares, es objeto de análisis a través de una acción extraordinaria de protección.

Para ello, la Corte examinó si el auto impugnado cumplía los requisitos previstos en la sentencia 154-12-EP/19,⁹⁶ 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 (...)”.⁹⁷ 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 irreparable⁹⁸ a la entidad accionante porque podría solicitar

95 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.

96 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.

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

98 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

nuevamente la revocatoria de estas medidas, en caso de acreditar adecuadamente los supuestos necesarios.

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?

En el presente caso la Corte evidenció que el GAD de Esmeraldas solicitó la revocatoria de medidas cautelares sin presentar argumentos para que justifiquen tal petición. Por ello, consideró que:

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-CC – 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

reparada a través de otro mecanismo procesal.

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.

Luego, la empresa pública accionada solicitó la revocatoria de las medidas cautelares ordenadas debido a que estas no habrían tenido fundamento constitucional sino de orden legal y en virtud de que los pagos se cumplían puntualmente. Dicha petición fue rechazada en primera instancia, ya que el juez *a quo* consideró que no se informó sobre la ejecución de las medidas cautelares. Además, en aquella decisión la autoridad judicial insistió en ordenar el pago de las liquidaciones de jubilación patronal globalizada.

CNT EP presentó recurso de apelación en contra del auto dictado por el juez de primera instancia, a través del cual se concedió las medidas cautelares. El mencionado recurso fue rechazado por la sala de apelación, por considerarlo improcedente. Frente a dicha decisión, la entidad accionante también presentó recurso de aclaración, mismo que fue rechazado.

Finalmente, CNT EP presentó acción extraordinaria de protección en contra de los autos dictados por el juez de primera instancia y por el tribunal de apelación. En esta ocasión, la referida entidad alegó la vulneración de los derechos a la libertad (artículo 66 numerales 16, 26, 29 literal d, 321), la tutela efectiva (artículo 75), debido proceso (artículo 76 numerales 1, 3, 4, 7 literal I).

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:

[...]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.⁹⁹

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

DECISIÓN

Declarar vulnerados los derechos constitucionales a la defensa, al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica. Aceptar la acción extraordinaria de protección y dejar sin efecto el proceso de medidas cautelares.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- La resolución que niega una solicitud de medidas cautelares no es una de aquellas que puede ser recurrida, pues está supeditada a la decisión que se adopte en el proceso principal o a la finalización de las condiciones que justificaron su emisión.
- La posibilidad de que el destinatario de las medidas cautelares 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.
- La concesión del recurso de apelación interpuesto en contra de un auto que aceptó la revocatoria de medidas cautelares y las subsecuentes decisiones judiciales vulneran el derecho a la seguridad jurídica.
- Los jueces de segunda instancia cuando reciban un recurso de apelación interpuesto en contra de un auto en el cual se decide aceptar la revocatoria de medidas cautelares deben devolver la causa y no proseguir con su tramitación.
- El auto que rechazó el recurso de hecho interpuesto frente a la decisión de apelación que negó la revocatoria de las medidas cautelares no constituye un auto definitivo.
- Quien interpone el recurso de revocatoria de las medidas cautelares debe justificar dicha petición.
- Cuando la solicitud de revocatoria de las medidas cautelares tiene como sustento la inexistencia de fundamento constitucional para su adopción, la institución o persona a quien se haya delegado o las partes, deberán infor-

mar a la jueza o juez sobre la ejecución de las medidas y además las autoridades judiciales deberán valorar y pronunciarse sobre los argumentos o pruebas presentados, pudiendo incluso convocar a audiencia para discutir sobre aquello.

10. 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
Objeto de las medidas cautelares según su origen de activación	034-13-SCN-CC
Carácter revocable de las medidas cautelares	
Requisitos de procedencia de las medidas cautelares	
Las medidas cautelares en contra de la ejecución de órdenes judiciales	
Formas de proposición de las medidas cautelares	
Duración en la resolución debido al carácter provisional de las medidas cautelares	
Cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares	
Medidas cautelares como mecanismo de protección inmediata frente a posibles vulneraciones de derechos constitucionales	126-14-SEP-CC
La resolución de medidas cautelares no constituye un pronunciamiento de fondo, ni es definitiva	
Carácter provisional de las medidas cautelares	
Citación con la demanda, convocatoria a audiencia y actuación de pruebas en la tramitación de medidas cautelares	
Citación con la demanda, convocatoria a audiencia y actuación de prueba en la tramitación de medidas cautelares constitucionales	026-13-SCN-CC
Momentos en los que se pueden solicitar medidas cautelares constitucionales	
Características de las medidas cautelares	

Situaciones en las que se pueden solicitar medidas cautelares	
Carácter cautelar y tutelar de las medidas cautelares	<u>16-16-JC/20</u>
Legitimación activa abierta para solicitar medidas cautelares y sobre la legitimación pasiva en contra de particulares	
Diferencias entre medidas cautelares y medidas de reparación integral	<u>364-16-SEP-CC</u>
Obligación de los jueces y juezas constitucionales de subsanar inconsistencias jurídicas en la formulación de la demanda	
Requisitos de procedencia de las medidas cautelares	<u>951-16-EP/21</u>
Sobre la procedencia de la revocatoria de las medidas cautelares por falta de fundamento constitucional	<u>052-11-SEP-CC</u>
La legitimación activa de servidores públicos para solicitar medidas cautelares	<u>66-15-JC/19</u>
Requisitos de procedencia de las medidas cautelares	
La resolución de medidas cautelares no implica doble juzgamiento	<u>943-14-EP/20</u>
Improcedencia de la acción de incumplimiento para requerir la ejecución de una resolución de medidas cautelares	<u>61-12-IS/19</u>
Otros aspectos que caracterizan a las medidas cautelares	
Excepciones a la regla de improcedencia de la acción de incumplimiento para solicitar la ejecución de resoluciones de medidas cautelares	<u>65-12-IS/20</u>
Las medidas cautelares no pueden vulnerar otros derechos constitucionales	<u>110-14-SEP-CC</u>
El derecho a recurrir frente a las resoluciones de medidas cautelares	<u>002-17-SIN-CC</u>
Orden de suspender indefinidamente un proceso coactivo a través de una solicitud de medidas cautelares contraviene su carácter provisional	
Gravamen irreparable ocasionado por los autos que resuelven medidas cautelares en fase de apelación	<u>964-17-EP/22</u>
El recurso de apelación frente a un auto que resolvió aceptar la revocatoria de medidas cautelares	
Las medidas cautelares en contra de actos administrativos consumados	<u>020-14-SIS-CC</u>

ISBN: 978-9942-8887-6-1



9 789942 188876



www.corteconstitucional.gob.ec