

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2023

## CASO 118-22-JC

### EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE

### SENTENCIA 118-22-JC/23

**Resumen:** La Corte Constitucional emite la presente sentencia con efectos generales, a la luz del caso seleccionado, y se pronuncia sobre: (a) la naturaleza y objeto de las medidas cautelares, precisando sus requisitos de procedencia establecidos en jurisprudencia previa; (b) su improcedencia manifiesta y desnaturalización de otorgarse para impedir que la Asamblea Nacional ejerza la atribución constitucional y legal de revocar un decreto de estado de excepción, lo que permite su rechazo de plano sin analizar los requisitos de procedencia; y, (c) los parámetros bajo los cuáles se configura el abuso del derecho por presentar medidas cautelares de mala fe o de pretender desnaturalizar las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño. Así, desarrolla las consecuencias del abuso del derecho previstas en el artículo 23 de la LOGJCC.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 20 de junio de 2022, el señor Andrés Tarquino Páez Benalcázar (“**accionante**”) presentó una solicitud de medidas cautelares constitucionales autónomas contra la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea Nacional**” o “**Asamblea**”), para evitar que la legislatura revoque un decreto de estado de excepción. La causa se signó con el número 17985-2022-00465.
2. En auto de 21 de junio de 2022, la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Tumbaco del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”), negó la medida cautelar referida *ut supra*.

#### 2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

3. El 8 de julio de 2022, mediante oficio 0856-2022-APCG, el auto referido ingresó a la Corte Constitucional para su eventual selección y revisión; y fue signado con el número 118-22-JC.

4. El 20 de enero de 2023, la Sala de Selección de la Corte Constitucional seleccionó el caso 118-22-JC para el desarrollo de jurisprudencia vinculante.<sup>1</sup>
5. En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo de 9 de febrero de 2023, la causa fue sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
6. En auto de 18 de abril de 2023, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso a la Unidad Judicial que, en el término de tres días, remita el expediente del proceso número 17985-2022-00465.
7. El 2 de mayo de 2023, el juez sustanciador insistió a la judicatura de origen que remita el expediente del proceso subyacente. Dicho expediente fue recibido en el despacho del juez constitucional el 12 de mayo de 2023.
8. En sesión de 10 de noviembre de 2023, la Primera Sala de Revisión, conformada por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, en virtud del sorteo automático realizado en sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 30 de agosto de 2023, aprobó el proyecto de sentencia presentado por el juez sustanciador.

### 3. Competencia

9. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución, en concordancia con los artículos 2, numeral 3, y 25 de la LOGJCC, la competencia para expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante o precedentes de carácter *erga omnes* corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

---

<sup>1</sup> La Sala, conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, seleccionó el caso por cumplir con los siguientes parámetros: (i) gravedad, “debido a que, a través de la presentación de una solicitud de medidas cautelares, el accionante habría pretendido que la Asamblea Nacional no ejerza una atribución constitucional y legalmente reconocida como función del Estado, lo cual no tendría concordancia con la naturaleza y objeto de las medidas cautelares autónomas”; (ii) novedad, “pues este Organismo podría pronunciarse si en el escenario de la desnaturalización de la solicitud de medidas cautelares, la función de las juezas y jueces constitucionales, se limita a inadmitir o negar las solicitudes luego de verificar que no existe una amenaza de vulneración de derechos. Además, le permitiría a la Corte referirse bajo qué parámetros se configura el abuso del derecho en la presentación de medidas cautelares autónomas que desnaturalizan la garantía y, por ende, los fines de la justicia constitucional”; y, (iii) relevancia o trascendencia nacional, “por el posible uso de las garantías jurisdiccionales para prevenir que las instituciones ejerzan sus funciones constitucionales, lo cual podría ser contrario a su naturaleza y objeto”.

#### 4. Objeto de la revisión

10. Conforme lo referido *ut supra*, la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de los casos seleccionados para su revisión.<sup>2</sup> En el marco de esta facultad, la Corte “plantea y resuelve problemas jurídicos a partir de los hechos del caso revisado”.<sup>3</sup> Si bien la sentencia de revisión debe circunscribirse a los hechos de la causa *in examine*, la decisión de la Corte, en principio, tendrá efectos únicamente para casos análogos futuros.
11. Sólo de verificar los siguientes supuestos: (i) que en el proceso de origen exista una vulneración de derechos que no ha sido reparada;<sup>4</sup> o, (ii) *a priori*, se observe una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que afecte los derechos de las partes y deba ser corregida,<sup>5</sup> la sentencia de revisión que se emita tendrá efectos para el caso concreto y, en consecuencia, ratificará o revocará la decisión revisada.
12. El caso que nos ocupa fue seleccionado por cumplir con los criterios de gravedad, novedad y relevancia o trascendencia nacional, al evidenciarse una presunta desnaturalización de las medidas cautelares constitucionales autónomas, pues presuntamente se habrían presentado sin considerar su naturaleza y objeto. De igual manera, el caso se seleccionó para analizar bajo qué parámetros se configura el abuso del derecho, así como las atribuciones de los jueces frente a este supuesto.
13. En tal sentido, si bien se observa, *a priori*, un intento de desnaturalizar las medidas cautelares, no se evidencia que esta deba ser corregida por haber afectado los derechos de las partes, toda vez que la jueza de la Unidad Judicial negó la medida cautelar propuesta, al considerar que esta garantía no cabe para impedir a la Asamblea Nacional ejercer una facultad reconocida en la Constitución y en la ley. Por tanto, este Organismo emitirá una sentencia con efectos únicamente para casos análogos futuros, a fin de pronunciarse respecto a: (a) la naturaleza y objeto de las medidas cautelares, precisando sus requisitos de procedencia establecidos en jurisprudencia previa; (b) la improcedencia e intención de desnaturalización de esta garantía cuando se activa para impedir que la Asamblea Nacional

---

<sup>2</sup> Constitución, artículo 436 numeral 6: “Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: [...] 6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión”.

<sup>3</sup> CCE, sentencia 461-19-JP/23, 19 de abril de 2023, párr. 9.

<sup>4</sup> CCE, sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 11.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 7.

ejerza la atribución reconocida en la Constitución y en la ley de revocar un decreto de estado de excepción, lo que permite su rechazo de plano sin analizar los requisitos de procedencia; y, finalmente, (c) los parámetros bajo los cuáles se configura el abuso del derecho por presentar medidas cautelares de mala fe o de pretender desnaturalizar las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño. Así, se desarrollan las consecuencias del abuso del derecho previstas en el artículo 23 de la LOGJCC.

14. Previo a plantear y resolver el respectivo problema jurídico, se detallarán los fundamentos de la petición de medidas cautelares constitucionales autónomas propuesta por el accionante y la decisión adoptada por la jueza de la Unidad Judicial, a fin de delimitar los hechos del caso.

## **5. Hechos del caso**

### **5.1. Fundamentos del accionante**

15. El accionante, en lo principal, sostuvo que es de conocimiento público la existencia de una movilización iniciada por el presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, “que pretende ingresar a la fuerza e, incluso, con violencia y uso de medios de fuerza inusitada a la ciudad de Quito y a otras localidades”.<sup>6</sup> En tal sentido, refirió que también era de conocimiento público:

[...] que ha habido policías y personas civiles heridas; destrucción de vehículos policiales, además de automotores públicos y privados; destrucción de bienes de todo tipo; atentados contra plantaciones agrícolas; entre otros hechos vandálicos. Todo ello, sin dejar de lado que se ha detenido la circulación de vehículos, lo que implica la imposibilidad de que se transporten mercaderías y alimentos, de tal forma que existe el gravísimo peligro de desabastecimiento de los mercados, especialmente, de víveres de primera necesidad.<sup>7</sup>

16. Esgrimió que, por dichas razones, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, mediante decreto ejecutivo 455, publicado en el Registro Oficial 87, suplemento, de 20 de junio de 2022, dispuso estado de excepción en las provincias de Pichincha, Cotopaxi e Imbabura por grave conmoción interna.

---

<sup>6</sup> Fs. 2, expediente Unidad Judicial.

<sup>7</sup> *Ibid.*

17. Luego, refirió que la Asamblea Nacional convocó para el día 20 de junio de 2022 a sesión del Pleno con el fin de “revocar el estado de excepción decretado por el presidente de la República, en ejercicio de una facultad constitucional propia del primer mandatario y frente a hechos totalmente indiscutibles”.<sup>8</sup> Por lo que, arguyó que la medida cautelar solicitada pretendía evitar la violación de los siguientes derechos reconocidos en la Constitución: (i) vida e integridad física; (ii) contar con productos que satisfagan las necesidades vitales de la población; (iii) libertad de circulación; y, (iv) paz y convivencia pacífica.<sup>9</sup> Así también, afirmó que se evidenciaba una situación de gravedad, pues si la Asamblea revocaba el estado de excepción impediría al primer mandatario “controlar la situación de violencia extrema que vive el país”,<sup>10</sup> al no ser posible para las Fuerzas Armadas intervenir y precautelar el orden y seguridad.
18. Por tanto, solicitó que se *prohíba* a la Asamblea Nacional: (i) revocar el decreto ejecutivo 455, que contenía el estado de excepción; así como, (ii) obstaculizar, de cualquier forma, al presidente de la República, a la fuerza pública y a los órganos complementarios de seguridad en su misión de resguardar el orden público e institucionalidad constitucional.

## 5.2. Resolución de las medidas cautelares constitucionales autónomas

19. La jueza de la Unidad Judicial negó las medidas cautelares constitucionales autónomas al considerar que no cumplían los presupuestos de los artículos 26 y 27 de la LOGJCC. En lo principal, determinó que el accionante pretendía impedir a la Asamblea Nacional ejercer una facultad reconocida en el artículo 166 de la Constitución y 46 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, normas que permiten a la legislatura, si las circunstancias lo justifican, revocar el decreto ejecutivo que declara el estado de excepción en cualquier tiempo y sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad le compete a esta Magistratura. En adición, señaló que el accionante fundamentó su pretensión en una mera posibilidad y que el estado de excepción ya había sido derogado por el presidente.

<sup>8</sup> Fs. 2 v., expediente Unidad Judicial.

<sup>9</sup> Si bien el accionante no citó los respectivos artículos de la Constitución, estos derechos se encuentran reconocidos en los artículos 66 numerales 1 y 3 literal a) –vida e integridad física–; 337 –contar con productos que satisfagan las necesidades vitales de la población–; 66 numeral 14 –libertad de circulación; y, 66 numeral 3 literal b) en concordancia con el artículo 393 –paz y convivencia pacífica–.

<sup>10</sup> Fs. 3, expediente Unidad Judicial.

## 6. Análisis constitucional

20. Una vez determinados los hechos del caso, se resolverá el siguiente problema jurídico:

**6.1. ¿Cabe un pedido de medidas cautelares autónomas para impedir que la Asamblea Nacional ejerza la facultad constitucional y legalmente reconocida de revocar un decreto de estado de excepción?**

21. Previo a responder el problema jurídico planteado, esta Corte estima oportuno contextualizar la naturaleza y objeto de las medidas cautelares, así como sus requisitos de procedencia.

**a. Naturaleza y objeto de las medidas cautelares y sus requisitos de procedencia**

22. La Constitución, en su artículo 87, dispone que: “[s]e podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho”.

23. En concordancia, el artículo 6 de la LOGJCC prevé: “Las medidas cautelares tienen como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho”. Por su parte, el artículo 26 de la LOGJCC prescribe que estas pretenden: “evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos”.

24. Con base en las normas referidas, la jurisprudencia de esta Corte ha diferenciado cuándo cabe incoar una medida cautelar autónoma y cuándo cabe presentar una medida conjunta a una garantía jurisdiccional:

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

*protección- de forma conjunta con la medida cautelar o de manera autónoma [es decir sólo la acción] (Énfasis añadido).*<sup>11</sup>

25. Así, la primera –medida cautelar autónoma– procede a fin de prevenir o evitar la vulneración de un derecho, es decir, ante una *amenaza*.<sup>12</sup> En cambio, la segunda –medida cautelar conjunta– cabe “cuando el objeto es interrumpir o cesar una *vulneración* de derechos constitucionales que ya se está produciendo [...]” (Énfasis añadido).<sup>13</sup> No obstante, en caso de que se presente una medida cautelar autónoma y el juez advierta que se trata de una vulneración de derechos o estime que la amenaza proviene de una vulneración de derechos, deberá transformar la causa a un proceso de garantía jurisdiccional de conocimiento con medida cautelar conjunta.<sup>14</sup>
26. Ahora bien, la LOGJCC exige que, tanto las medidas cautelares autónomas como conjuntas, sean “adecuadas a la violación que se pretende evitar o detener [...]”.<sup>15</sup> Ergo, esta Corte ha señalado que las mismas cumplen su finalidad, *i.e.* son adecuadas, si: (i) evitan o previenen que se produzca la violación [medida cautelar autónoma]; o, (ii) detienen la violación que ya ocurrió o está ocurriendo [medida cautelar conjunta].<sup>16</sup>
27. Una vez presentadas, el artículo 27 de la LOGJCC exige al juez o jueza constitucional verificar la concurrencia de los siguientes requisitos:

Las medidas cautelares procederán cuando la jueza o juez tenga conocimiento *de un hecho por parte de cualquier persona que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o viole un derecho.*

*Se considerará grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación.*

No procederán cuando existan medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias, cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales o cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección de derechos (Énfasis añadido).

28. En virtud de esta norma, la Corte Constitucional estableció que, a fin de que el juez o jueza constitucional verifique la procedencia o improcedencia de una medida cautelar, sea conjunta o autónoma, deberá constatar la concurrencia de cuatro requisitos: (i) hechos

<sup>11</sup> CCE, sentencia 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 19.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 36.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*, párr. 38.

<sup>15</sup> LOGJCC, artículo 26.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.



creíbles o verosimilitud; (ii) inminencia; (iii) gravedad; y, (iv) derechos amenazados o vulnerados.<sup>17</sup>

29. El primer requisito –verosimilitud fundada de la pretensión o *fumus bonis iuris* (aparición de buen derecho)–, se refiere a que la demanda de medidas cautelares debe permitir una presunción razonable de veracidad.<sup>18</sup> Ello se desprende de la literalidad del artículo 33 de la LOGJCC que, en su parte pertinente, prescribe:

Una vez que la jueza o juez conozca sobre la petición de medidas cautelares, *si verifica por la sola descripción de los hechos que se reúnen los requisitos previstos en esta ley, otorgará inmediatamente las medidas cautelares correspondientes. No se exigirán pruebas para ordenar estas medidas ni tampoco se requiere notificación formal a las personas o instituciones involucradas (Énfasis añadido).*

30. Por ende, la verosimilitud fundada de la pretensión no “requiere pruebas para demostrar la veracidad de lo descrito”<sup>19</sup> o, en otras palabras “no implica necesariamente un juicio de certeza”,<sup>20</sup> pero sí que el juez advierta que la alegación que fundamenta la solicitud de medidas cautelares sea *probable o plausible*.
31. El segundo requisito –inminencia– “se refiere a la proximidad temporal en que la vulneración de derechos ocurriría. Este requisito implica que el hecho está cerca de suceder [amenaza] o incluso podría estar ya sucediendo o ya habría sucedido [violación]”.<sup>21</sup> En otras palabras, se refiere a la existencia de una circunstancia apremiante que amerita “un remedio urgente pues su demora redundaría en un mayor riesgo de afectación de uno o varios derechos (peligro en la demora)”.<sup>22</sup>
32. El tercer requisito –gravedad– en cambio, está definido en el artículo 27 de la LOGJCC: “Se considerará grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación”. Esta Corte ha desarrollado que: “Un daño es irreversible cuando no se puede volver a un estado o condición anterior. Un daño es intenso cuando [...] es profundo, importante, como cuando produce dolor o su cuantificación es considerable o

<sup>17</sup> *Ibid*, párr. 26. CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 40.

<sup>18</sup> *Ibid*, párr. 27. *Ibid*, párr. 41. Este requisito se desarrolló en la sentencia 034-13-SCN-CC, caso 0561-12-CN, 30 de mayo de 2013, pp. 16.

<sup>19</sup> CCE, sentencia 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 27. En similar sentido, CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 41.

<sup>20</sup> CCE, sentencia 034-13-SCN-CC, caso 0561-12-CN. 30 de mayo de 2013, pp. 16.

<sup>21</sup> CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 43.

<sup>22</sup> *Ibid*.



difícil de cuantificar. Una violación es frecuente cuando sucede habitualmente e incluso cuando se puede determinar un patrón en la violación (Énfasis añadido).<sup>23</sup>

33. Es decir, la primera categoría que prevé la ley para verificar la gravedad –posibilidad de ocasionar daños irreversibles–, en principio encaja con las medidas cautelares autónomas, al versar sobre una potencial *amenaza* o “posibilidad”. En cambio, las categorías segunda y tercera –intensidad o frecuencia de la violación– se alinean a una medida cautelar conjunta, pues aluden a una vulneración de derechos que ya ha ocurrido o está ocurriendo y que, como resultado, debe ser cesada o interrumpida a través de una medida cautelar de esta naturaleza, sin perjuicio de su reparación en el respectivo proceso de garantías jurisdiccionales, de estimarse procedentes las pretensiones propuestas.<sup>24</sup> Ahora bien, en jurisprudencia previa de este Organismo, también ha considerado a la posibilidad de ocasionar daños irreversibles como uno de los factores que podrían evidenciar la concurrencia del requisito de gravedad en el marco de una medida cautelar conjunta, toda vez que la vulneración de derechos ya consumada podría causar daños de imposible reparación.<sup>25</sup>
34. Finalmente, el cuarto requisito exige a la autoridad judicial identificar si los derechos amenazados o vulnerados se encuentran reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos.<sup>26</sup> Esta Corte considera que dicho análisis es parte intrínseca de la finalidad de una medida cautelar, por tanto, el juez o jueza constitucional, al verificar la verosimilitud de la pretensión, *i.e.* que la alegación que la fundamenta sea probable o plausible, primero deberá corroborar que la misma se encamine a evitar la amenaza o cesar la violación de derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Ello, pues sería inoficioso revisar la verosimilitud fundada de la pretensión, gravedad e inminencia, para luego concluir que los derechos presuntamente amenazados o vulnerados no se encuentran reconocidos en la Norma Suprema ni en los referidos instrumentos internacionales y, como resultado, negar la solicitud.

<sup>23</sup> CCE, sentencia 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 29.

<sup>24</sup> LOGJCC, artículo 28: “El otorgamiento de medidas cautelares y su adopción no constituirá prejuzgamiento sobre la declaración de la violación ni tendrán valor probatorio en el caso de existir una acción por violación de derechos”. En similar sentido, CCE, sentencia 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 27.

<sup>25</sup> CCE, sentencia 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 29; y, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 45.

<sup>26</sup> *Ibid*, párr. 32. *Ibid*, párr. 47. Ello se encuentra prescrito en el artículo 26 de la LOGJCC, que refiere la finalidad de las medidas cautelares.

35. Ahora bien, la evaluación de este requisito debe realizarse en armonía con la naturaleza y objeto de las garantías jurisdiccionales, *i.e.* las medidas cautelares deben responder al ámbito de protección de estas como mecanismos de salvaguarda de derechos, y no frente a pretensiones ajenas a dicho objetivo. Por ejemplo, no toda alegación de amenaza o vulneración de un derecho contenido en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos comportará por sí misma verosimilitud. Al contrario, es preciso verificar si, además de pretender evitar la amenaza o detener la vulneración de un derecho que esté contenido en las normas referidas, la alegación es probable o plausible. En tal sentido, una medida cautelar que pretenda que se revise un tema de aplicación normativa<sup>27</sup> o que se derogue una norma jurídica, so pretexto de precautar la seguridad jurídica, es evidentemente improcedente.
36. En consecuencia, la Corte precisa su jurisprudencia previa sobre los requisitos para verificar la procedencia de una medida cautelar autónoma o conjunta fijados en la sentencia 66-15-JC/19 y establece que, estos son los siguientes: (i) verosimilitud fundada de la pretensión o *fumus bonis iuris* que, en primer lugar, exige al juez o jueza constitucional constatar que esta se encuentre encaminada a evitar la amenaza o cesar la violación de derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos (antes requisito iv); y, segundo, que la alegación que la fundamenta sea probable o plausible; (ii) gravedad; e, (iii) inminencia.
37. Una vez delimitada la naturaleza y objeto de las medidas cautelares y sus requisitos de procedencia, esta Corte resolverá el problema jurídico planteado en líneas previas, a la luz de los hechos del caso seleccionado.

**b. Procedencia de las medidas cautelares autónomas para impedir que la Asamblea Nacional ejerza su facultad constitucional y legalmente reconocida de revocar un decreto de estado de excepción**

38. Conforme se desprende del acápite 5.1. *supra*, el accionante solicitó la adopción de una medida cautelar autónoma a fin de que un juez o jueza constitucional prohíba a la Asamblea Nacional revocar el decreto ejecutivo 455, que contenía el estado de excepción dictado en virtud de las protestas suscitadas en junio de 2022, así como que expresamente le proscriba

---

<sup>27</sup> Por ejemplo, el presentar una medida cautelar autónoma alegando una amenaza a la seguridad jurídica por una presunta falta de aplicación o errónea interpretación de una norma es a todas luces improcedente, pese a que se pretenda proteger un derecho reconocido en la Constitución. Frente a ese supuesto, existen mecanismos idóneos en la justicia ordinaria o incluso en la justicia constitucional.

a la Asamblea obstaculizar al presidente de la República, a la fuerza pública y a los órganos complementarios de seguridad, en su misión de resguardar el orden público. Esto se solicitó debido a que, el 20 de junio de 2022, la Asamblea Nacional convocó a sesión del Pleno para tratar la revocatoria del referido estado de excepción. A criterio del accionante, la medida cautelar pretendía evitar que se vulneren diversos derechos constitucionales de la ciudadanía en general, al existir una situación de gravedad debido al paro nacional que se desarrollaba en el país.

39. La jueza de la Unidad Judicial negó la referida medida argumentando, en lo principal, que: (i) el accionante pretendía impedir a la Asamblea ejercer una facultad reconocida en el artículo 166 de la CRE y 46 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; (ii) la petición se fundamentaba “en una mera posibilidad de que se revoque el estado de excepción por la parte accionada”; y, (iii) el presidente había derogado el decreto ejecutivo que contenía el estado de excepción el 20 de junio de 2022, previo a que la Asamblea se reúna en Pleno. Por tanto, consideró que la petición no cumplía los presupuestos de los artículos 26 y 27 de la LOGJCC.
40. Ahora bien, pese a que esta Corte precisó los requisitos para la procedencia de las medidas cautelares en el párrafo 36 *supra*, a fin de resolver el problema jurídico planteado, *i.e.* si procede una medida cautelar autónoma para impedir que la Asamblea Nacional ejerza su facultad de revocar un estado de excepción, es necesario referirse a los supuestos en los que este Organismo ha señalado que existe una potencial desnaturalización que permite su rechazo de plano, sin revisar el cumplimiento de requisitos de procedencia.
41. Ello, pues de lo referido en el párrafo 39 *supra*, la jueza de la Unidad Judicial negó las medidas cautelares sin analizar expresamente y de manera individual el cumplimiento de los requisitos de procedencia. Por tanto, es necesario evidenciar si, de los hechos del caso *in examine*, cabía un rechazo de plano.
42. En *primer lugar*, es preciso hacer alusión a los argumentos utilizados por la jueza de la Unidad Judicial relacionados a que, mediante una medida cautelar autónoma, no es posible enervar una potestad constitucional y legal de la Asamblea Nacional. En el auto que negó lo solicitado por el accionante, la jueza invocó el artículo 166 de la Constitución y el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que, en su tenor literal, reconocen la

facultad de la Asamblea Nacional de revocar un decreto de estado de excepción.<sup>28</sup> Esta Corte considera que dicha atribución responde al hecho de que la Asamblea, como máximo representante popular, debe ejercer un contrapeso a las funciones del Ejecutivo, especialmente aquellas que le permiten, de forma excepcional, suspender o limitar el ejercicio de ciertos derechos como son las declaratorias de estado de excepción.<sup>29</sup>

43. En este orden de ideas, el constituyente previó que el legislativo, exclusivamente, podrá revocar los decretos de estado de excepción en cualquier tiempo, si las circunstancias lo justifican. Es decir, la potestad de la Asamblea, si bien es amplia, no podrá ser arbitraria, toda vez que la propia Constitución y ley señalan que se ejercerá de existir razones que lo ameriten, lo que deberá ser debidamente argumentado por la legislatura. Esta facultad, conforme lo reconoce la CRE, es distinta e independiente del control constitucional –de carácter jurisdiccional– que realiza esta Magistratura y en el que determina si el estado de excepción es compatible formal y materialmente con la Constitución<sup>30</sup> Cabe señalar que la declaratoria de constitucionalidad del decreto de estado de excepción no impide o enerva el ejercicio privativo del control político sobre este, ni su revocatoria, que exclusivamente le competen a la Asamblea Nacional.<sup>31</sup>
44. Por tanto, el ejercicio legítimo de una atribución de la Asamblea en su calidad de representante popular, como en este caso revocar un decreto de estado de excepción de

---

<sup>28</sup> Constitución, artículo 166: “La Presidenta o Presidente de la República notificará la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales que corresponda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la firma del decreto correspondiente. *Si las circunstancias lo justifican, la Asamblea Nacional podrá revocar el decreto en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional*” (Énfasis añadido). Ley Orgánica de la Función Legislativa. Registro Oficial 642, suplemento, 27 de julio de 2009. Artículo 46: “Revocatoria del Estado de Excepción.- *La Asamblea Nacional, si las circunstancias lo justifican, podrá revocar el decreto ejecutivo que declara el estado de excepción, en cualquier tiempo y sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional.* La mayoría absoluta de los integrantes de la Asamblea Nacional, podrá solicitar a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, la revocatoria del decreto ejecutivo que declaró el estado de excepción. Esta autoridad, dentro del plazo máximo de tres días de recibida la petición, la remitirá y convocará al Pleno de la Asamblea Nacional, para que, en un solo debate y con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus integrantes, niegue la petición o revoque el decreto ejecutivo.

En cualquier caso, la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional ordenará la publicación de lo resuelto en el Registro Oficial” (Énfasis añadido).

<sup>29</sup> Constitución, ver artículos 164 y 165.

<sup>30</sup> Arts. 119 al 124 de la LOGJCC.

<sup>31</sup> Art. 125 de la LOGJCC: “Coexistencia del control de constitucionalidad con el control político.-La declaratoria de constitucionalidad no impide el ejercicio del control político de los estados de excepción, ni la revocatoria de los respectivos decretos por parte de la Asamblea Nacional”.

*existir las circunstancias que lo ameriten*, no tiene la potencialidad de amenazar derechos constitucionales por sí mismo, pues, de sostener aquello, la Asamblea Nacional se vería impedida de ejercer una potestad inherentemente política.

45. En adición, de la pretensión del accionante se evidencia que requiere que se *prohíba* a la Asamblea Nacional revocar el referido decreto, así como que se le impida obstaculizar al presidente de la República, a la fuerza pública y a los órganos complementarios de seguridad en su misión de resguardar el orden público. En otras palabras, el accionante acudió a la justicia constitucional a fin de que esta proscriba a la legislatura ejercer una atribución reconocida en la Constitución y la ley, pues, a su criterio, sería contraria *per se* al orden público y a los derechos reconocidos en la Norma Suprema. *Ergo*, acudió a la justicia constitucional para que esta bloquee el ejercicio de una potestad constitucional y legalmente reconocida a la Asamblea, lo cual es incompatible con el objeto de las garantías jurisdiccionales, al implicar que la justicia constitucional estaría diseñada para obstaculizar actuaciones políticas del legislativo.
46. Si bien esta Corte no desconoce que el ejercicio de las atribuciones de un órgano de carácter político y fiscalizador, como la Asamblea Nacional, debe ser respetuoso con la Constitución, así como que dicho ejercicio no está exento de control en los términos que permitan la Norma Suprema, ley y jurisprudencia, ello no implica que se pueda utilizar una garantía jurisdiccional para enervar, impedir o anular el ejercicio de esta atribución en concreto, ya que, de permitirlo, se vaciaría de contenido a la Constitución y a la ley y se irrespetaría la independencia y equilibrio de poderes, además de desnaturalizar las garantías jurisdiccionales. Sin perjuicio de ello, esta Magistratura reitera que, en el caso *in examine*, se ha pronunciado sobre la potestad específica de la Asamblea de revocar un decreto de estado de excepción. Por tanto, esta sentencia no puede entenderse cómo una prohibición general o declaratoria de improcedencia respecto a la presentación de medidas cautelares contra otras facultades constitucional y legalmente reconocidas de la propia legislatura u otras funciones del Estado, las cuales deberán analizarse caso por caso.
47. En este sentido, este Organismo ha sido claro al señalar que la desnaturalización de las referidas garantías “anula el objetivo de las mismas, el diseño procesal constitucional y ordinario, así como su eficacia”.<sup>32</sup> Por tanto, los jueces y juezas constitucionales tienen la obligación de velar para que las garantías jurisdiccionales no se desnaturalicen y cumplan con su propósito de proteger derechos, ya que, caso contrario, se incurre en un irrespeto a

<sup>32</sup> CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 7.

la Constitución y en una vulneración del derecho a la seguridad jurídica<sup>33</sup> que, además, podría derivar en una declaratoria jurisdiccional previa contra la autoridad judicial que incurrió en dicha conducta.<sup>34</sup>

48. En el caso de las medidas cautelares, estas proceden para evitar la amenaza de violación de un derecho [medidas cautelares autónomas] o cesar su violación [medidas cautelares conjuntas]. En consecuencia, el utilizarlas sin fundamento y con el único objetivo de que la justicia constitucional impida u obstaculice el ejercicio de una atribución constitucional y legalmente reconocida a otra función del Estado, como en el caso *in examine* la revocatoria de un decreto de estado de excepción que le compete a la Asamblea Nacional, es incompatible con su naturaleza y objeto. Las garantías jurisdiccionales, en este caso las medidas cautelares, no pueden ser utilizadas para dejar sin efecto esta atribución institucional de la legislatura.
49. Por lo tanto, la evidente intención de desnaturalizar las medidas cautelares autónomas constatada en el presente caso, permite a la Corte Constitucional del Ecuador establecer que mediante una medida cautelar no es posible anular, suspender, restringir o limitar la atribución constitucional de la Asamblea Nacional de revocar un decreto de estado de excepción.
50. En tal sentido, este Organismo reitera que: cuando se pretenda impedir el ejercicio de la competencia de la Asamblea Nacional de revocar un decreto de estado de excepción, cabe el rechazo de plano de lo solicitado, el cual deberá motivarse suficientemente, sin ser necesario analizar la procedencia de los requisitos que han sido precisados por esta Magistratura en el párrafo 36 *supra*.
51. En último lugar, al evidenciar que el peticionario intentó desnaturalizar los objetivos de la garantía jurisdiccional que nos ocupa, esta Corte se pronunciará sobre los parámetros que configuran el abuso del derecho, conforme su jurisprudencia.

### c. Abuso del derecho

52. El artículo 23 de la LOGJCC prescribe:

---

<sup>33</sup> CCE, sentencia 621-12-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 22; sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 71; y, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 76.

<sup>34</sup> CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 76 y sección 6.



Abuso del derecho.- La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas.

*En los casos en que los peticionarios o las abogadas y abogados presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura (Énfasis añadido).*

- 53.** En la sentencia 10-19-CN/19, esta Corte se pronunció sobre el primer inciso de la norma referida *ut supra*, que versa sobre la interposición de varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y contra las mismas personas. Así, refirió que el derecho a ejercer acciones judiciales por la violación de derechos fundamentales (regla contenida en el artículo 86 numeral 1 de la CRE), tiene como principio subyacente a la tutela judicial efectiva.<sup>35</sup>
- 54.** No obstante, este derecho no es absoluto y su ejercicio se torna abusivo cuando “afecta el principio de buena fe procesal”.<sup>36</sup> Este principio, a su vez, se relaciona íntimamente con el de eficacia que también rige el sistema de garantías jurisdiccionales, reconocido en el artículo 86, numeral 2, literal a) de la Constitución.<sup>37</sup> Ello, debido a que “la mala fe procesal conspira contra la mencionada eficacia”.<sup>38</sup>
- 55.** De la misma manera, el segundo supuesto previsto en el artículo 23 de la LOGJCC: (i) presentación de medidas cautelares de mala fe; y, (ii) desnaturalización de las garantías jurisdiccionales con el ánimo de causar daño,<sup>39</sup> atenta contra la eficacia del sistema y el principio de buena fe y lealtad procesal.

<sup>35</sup> CCE, sentencia 10-19-CN/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 16.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Constitución, artículo 86: “Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: 2. Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos, y serán aplicables las siguientes normas de procedimiento:

a) El procedimiento será sencillo, rápido y *eficaz*. Será oral en todas sus fases e instancias” (Énfasis añadido).

<sup>38</sup> CCE, sentencia 10-19-CN/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 16.

<sup>39</sup> CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párrs. 69.2.2 y 69.2.3.

56. Para evidenciar la existencia de abuso del derecho, los jueces y juezas constitucionales deben verificar los siguientes elementos:

56.1. “El elemento subjetivo, que se refiere a los peticionarios o a las abogadas y abogados que presenten acciones de garantías jurisdiccionales”.<sup>40</sup> Al respecto, es preciso recordar que, conforme el artículo 8 numeral 7 de la LOGJCC, no se requiere el patrocinio de un profesional del derecho para incoar una garantía jurisdiccional.

56.2. La conducta, que puede consistir en las siguientes acciones:

56.2.1. Proponer varias acciones de forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y contra las mismas personas;

56.2.2. Presentar peticiones de medidas cautelares de mala fe; o,

56.2.3. Desnaturalizar el objeto de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño.

57. En caso de verificarse la conducta prevista en el párrafo 56.2.1., corresponde que el juez o jueza constitucional ejerza las facultades correctivas y coercitivas previstas en el COFJ.<sup>41</sup> Ahora bien, en los supuestos contenidos en los párrafos 56.2.2. y 56.2.3., además de ejercer las referidas facultades correctivas y coercitivas, los jueces y juezas constitucionales también deben remitir el expediente al Consejo de la Judicatura, a fin de que imponga las sanciones pertinentes.<sup>42</sup> Ello, sin perjuicio de la posible responsabilidad civil o penal de los abogados o peticionarios.<sup>43</sup>

58. Es decir, en el supuesto de que se constate que se presentó una medida cautelar de mala fe o se pretendió desnaturalizar los objetivos de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño, las consecuencias son más gravosas que cuando se proponen varias acciones de manera simultánea o sucesiva por los mismos hechos y contra las mismas personas, pues no solo se atenta contra la eficacia del sistema y la buena fe y lealtad procesal, sino que se anula el objetivo de las garantías jurisdiccionales, el diseño procesal constitucional y ordinario, así como se vulnera la seguridad jurídica (*ver*, párrafos 47 y 54 *supra*).

<sup>40</sup> *Ibid*, párr. 69.1.

<sup>41</sup> *Ibid*, párr. 70. COFJ, artículos 131 y 132.

<sup>42</sup> COFJ, artículo 336.

<sup>43</sup> CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 70.

59. Ahora bien, en la sentencia 2231-22-JP/23, esta Corte determinó que el abuso del derecho requiere el ánimo de causar daño. Es decir, tanto la presentación de una medida cautelar de mala fe o la intención de desnaturalizar los objetivos de las garantías jurisdiccionales requieren que el peticionario o sus abogados tengan este propósito, el cual puede demostrarse “a través de una serie de indicios que, en conjunto, le permitan a la autoridad judicial inferir la intención de causar daño”.<sup>44</sup>
60. Si bien en esta sentencia la Corte no va a revisar el caso concreto y solo emitirá estándares para casos análogos futuros conforme lo señalado en el párrafo 13 *supra*, ello no implica que no deba ceñirse a los hechos del caso *in examine*. En tal sentido, esta Magistratura recalca que, ante peticiones similares como la que nos ocupa, que de manera evidente pretenden desnaturalizar las medidas cautelares (en este caso autónomas), es obligación de los jueces y juezas constitucionales analizar si de la conducta de los peticionarios y abogados se desprende el ánimo de causar daño. Como se señaló *ut supra*, este daño podrá evidenciarse a través de indicios que demuestren dicha intención.
61. De llegar a determinar que la presentación de una medida cautelar se realizó de mala fe o se pretendió desnaturalizar la garantía jurisdiccional con el ánimo de causar daño, se deberá remitir el expediente al Consejo de la Judicatura para que imponga las sanciones pertinentes al abogado patrocinador,<sup>45</sup> sin perjuicio de las facultades correctivas y coercitivas que los jueces y juezas constitucionales pueden ejercer conforme el COFJ.
62. Además, los afectados por esta conducta podrán ejercer las acciones respectivas para hacer efectiva la responsabilidad civil contra los peticionarios y/o abogados a la que se refiere el artículo 23 de la LOGJCC.<sup>46</sup>
63. En consecuencia, todos los jueces y juezas constitucionales que conozcan pedidos de medidas cautelares autónomas o conjuntas deberán observar los parámetros referidos en líneas previas para determinar si se configura el abuso del derecho. Además, deberán emplear las atribuciones que les permite la ley para sancionar esta conducta, así como tomar las acciones pertinentes para dejar a salvo la respectiva responsabilidad civil del peticionario y/o abogado.

---

<sup>44</sup> *Ibid*, párr. 72.

<sup>45</sup> *Ibid*, párr. 75. Ello, únicamente de haberse presentado una garantía jurisdiccional bajo el patrocinio de un abogado.

<sup>46</sup> *Ibid*.

## 7. Conclusiones

64. En la presente sentencia, esta Corte establece los siguientes estándares para casos análogos futuros:
- i. Los requisitos de procedencia de las medidas cautelares, autónomas o conjuntas, son los fijados en el párrafo 36 de esta sentencia: (i) verosimilitud fundada de la pretensión, que incluye que esta se encuentre dirigida a prevenir la amenaza o detener la violación de derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, así como que sea probable y plausible; (ii) gravedad; e, (iii) inminencia.
  - ii. No procede una medida cautelar para enervar o impedir que la Asamblea Nacional ejerza su facultad constitucional y legalmente reconocida de revocar un decreto de estado de excepción, debido a su naturaleza inherente de control político. En este caso, cabe un rechazo de plano por manifiesta improcedencia.
  - iii. Finalmente, la presentación de una medida cautelar de mala fe o el intentar desnaturalizar las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño incurre en la conducta de abuso del derecho prevista en el artículo 23 de la LOGJCC. Los jueces y juezas constitucionales deben: (i) ejercer las facultades correctivas y coercitivas que prevé el COFJ; (ii) remitir el expediente al Consejo de la Judicatura para que sancione al abogado, de ser el caso; y, (iii) dejar a salvo la responsabilidad civil contra el peticionario y/o abogado.

## 8. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y conforme lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución y el artículo 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. *Declarar* que la presente sentencia tiene efectos para casos análogos futuros y no para el caso en concreto. Los precedentes contenidos en esta sentencia tienen efectos vinculantes y deben ser observados por los jueces y juezas constitucionales.

2. *Disponer* que el Consejo de la Judicatura publique el contenido de la presente decisión en el banner principal de su sitio web institucional durante dos meses consecutivos contados desde la notificación de esta sentencia. Una vez fenecido el plazo referido, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional en el término de diez días y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.
3. *Disponer* que el Consejo de la Judicatura, en el término de diez días de notificada esta sentencia, difunda la misma a través de correo electrónico u otros medios adecuados y disponibles a todos los jueces y juezas con competencia para conocer garantías jurisdiccionales. A su vez, en el mismo término, el Consejo de la Judicatura deberá difundir la sentencia a los diferentes colegios de abogados del país a través de los correos personales registrados o los medios que estime adecuados. Una vez fenecido el término referido, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional en el término de cinco días y justificar de forma documentada el cumplimiento de estas medidas.
4. *Disponer* que el Consejo de la Judicatura, dentro del plazo de tres meses de notificada esta sentencia, coordine y efectúe una capacitación a los jueces y juezas con competencia para conocer garantías jurisdiccionales sobre el contenido de esta decisión y los estándares en ella fijados. Una vez vencido el referido plazo, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional en el término de veinte días y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.
5. *Disponer* que la Asamblea Nacional publique la presente decisión en el banner principal de su sitio web institucional durante dos meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia. Una vez fenecido el plazo referido, la Asamblea Nacional deberá informar a la Corte Constitucional en el término de diez días y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.
6. *Disponer* que la Asamblea Nacional difunda la presente decisión a todos los asambleístas a través de correo electrónico u otros medios adecuados y disponibles en el término de diez días, contados a partir de la notificación de esta sentencia. Una vez vencido el término referido, la Asamblea Nacional deberá informar a la Corte Constitucional en el término de cinco días y justificar de forma documentada el cumplimiento de esta medida.

7. *Disponer* la devolución del expediente al juzgado de origen.
8. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 22 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**