

Quito, D.M., 02 de junio de 2021

**CASO No. 24-16-IS**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional resuelve rechazar por improcedente la acción de incumplimiento que persigue el cumplimiento de un auto que concedió una medida cautelar constitucional autónoma. A través de dicha decisión, se ordenó la suspensión de la reinstalación de la asamblea de la Asociación de Fútbol No Amateur de Manabí en el año 2015.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 13 de marzo de 2015, la Asociación de Fútbol No Amateur de Manabí AFNAM (en adelante “Asociación de Fútbol de Manabí”) realizó la elección de miembros de su directorio. En dicha reunión se señaló que el triunfador en la elección del cargo de presidente de la asociación de fútbol de Manabí fue el señor Robert Cevallos Sornoza. La Federación Ecuatoriana de Fútbol (en adelante “FEF”) suspendió la sesión y la declaración de triunfo de la lista ganadora presidida por Robert Cevallos Sornoza. Finalmente la FEF convocó para el día 17 de abril de 2015 a la reinstalación de la asamblea general de la Asociación de Fútbol de Manabí donde se eligió como presidente a Luis Fernández Cevallos.
2. El 16 de abril de 2015, Roberth Iván Cevallos Sornoza presentó una medida cautelar constitucional autónoma. La pretensión de la medida cautelar consistió en: i) la suspensión de la convocatoria a la reinstalación de la asamblea de fútbol de Manabí; y, ii) se respete los resultados de la elección realizada el 13 de marzo de 2015<sup>1</sup>. La causa fue signada con el número 13337-2015-00560.

<sup>1</sup> Robert Cevallos Sornoza en su demanda de medida cautelar autónoma fundamentó que la decisión de la Federación Ecuatoriana de Fútbol “pone en riesgo y peligro [su] derecho constitucional, se convierte en una intervención e injerencia totalmente ilegítima por parte de la Federación, viola el estatuto de la Asociación de Fútbol de Manabí, desacata el principio de autonomía de las instituciones y es un acto absolutamente inconstitucional que hace languidecer la estructura jurídica de las organizaciones de deporte del Ecuador”. Además, el accionante manifestó que esta decisión de la FEF vulnera los derechos constitucionales: seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, debido proceso, derecho a la libertad, derecho a la no discriminación y el derecho a la autonomía de las entidades deportivas.

3. El 17 de abril de 2015, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí dictó auto resolviendo admitir la medida cautelar y ordenando: i) suspender de manera provisional la convocatoria de la reinstalación de la asamblea de la Asociación de Fútbol de Manabí<sup>2</sup>. El 22 de abril de 2015, la FEF y Rómulo Aguilar Moscoso, comisionado de la FEF, solicitaron la revocatoria de la medida cautelar, petición que fue negada a través de auto de 28 de abril de 2015.
4. El 30 de abril de 2015, la FEF y Rómulo Aguilar Moscoso solicitaron ampliación del auto señalado *ut supra*, misma que fue negada.
5. El 04 de mayo de 2015, la FEF y Rómulo Aguilar Moscoso interpusieron recurso de apelación en contra del auto de 28 de abril de 2020, recurso que fue concedido y se envió el expediente a la Corte Provincial de Justicia de Manabí.
6. El 02 de junio de 2015, la Sala Especializada de lo Penal, Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí dictó resolución negando el recurso de apelación y llamó la atención a la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí por no cumplir con la medida cautelar concedida. Al respecto, la FEF solicitó la reforma, ampliación y nulidad de la resolución. El 14 de julio de 2015, la Sala negó los pedidos por improcedentes y porque la resolución es “*clara y resuelve todos los puntos puestos a consideración*”.
7. El 03 de agosto de 2015, la FEF presentó acción extraordinaria de protección en contra de los autos de 02 de junio de 2015 y 14 de julio de 2015. La acción extraordinaria de protección fue signada con el No. 1310-15-EP. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los ex jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Ruth Seni Pinargote y Alfredo Ruíz Guzmán inadmitieron la acción extraordinaria de protección a través del auto de 17 de septiembre de 2015.
8. Finalmente el 25 de julio de 2016, Roberth Iván Cevallos Sornoza (en adelante “el accionante”) presentó acción de incumplimiento solicitando el cumplimiento del auto que concedió las medidas cautelares de 17 de abril de 2015 emitido por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí.
9. Mediante resorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 28 de abril de 2021, la sustanciación del caso correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

---

<sup>2</sup> La Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí para conceder la medida cautelar fundamentó que “(...) *por cuanto la Federación Ecuatoriano de Fútbol no tiene competencia de acuerdo con el Estatuto Reformado de la Asociación de Fútbol no Amateur de Manabí, para ordenar la reinstalación de una asamblea, cuyo objetivo es practicar la elección de Presidente del Directorio de esta institución, lo que así se desprende de la Resolución impugnada, ya que en la misma no se observa un auto de convocatoria, porque para ello debería estar señalados el día y hora, y por la finalidad de la misma*”.

10. El 11 de mayo de 2021, el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez emitió el auto de avoco de conocimiento de la causa y dispuso que las partes procesales envíen sus informes de descargo.
11. Siendo el estado de la causa corresponde emitir la respectiva sentencia.

## II. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente **acción de incumplimiento** de conformidad con lo previsto por los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador, 163 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## III. Auto cuyo cumplimiento se persigue

13. Roberth Iván Cevallos Sornoza a través de su demanda de acción de incumplimiento persigue el cumplimiento del auto de medidas cautelares de 17 de abril de 2015 emitido por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí. El auto de medidas cautelares señalado *ut supra* resolvió lo siguiente: “*otorga[r] la medida cautelar de suspender de manera provisional la convocatoria de reinstalación de la Asamblea de la Asociación de Fútbol de Manabí, prevista para el día 17 de abril de 2015, a las 17:00 (...)*”.

## IV. Alegaciones de las partes en la acción de incumplimiento

### a. Por el accionante Roberth Iván Cevallos Sornoza.

14. El accionante hace una descripción de los hechos que dieron origen a la referida medida cautelar. En lo principal manifiesta: “*La acción constitucional perseguía que el Juez Constitucional impida la continuación de la violación de mis derechos constitucionales a través de: (i) suspender la convocatoria efectuada por la Federación Ecuatoriana de Fútbol; y, (ii) disponer que se respeten los resultados de la elección realizada el día 13 de marzo de 2015, proclamando los resultados de dicha elección*”.
15. Además que: “*La señora Jueza de la Unidad Civil de la Provincia de Manabí, con sede en el Cantón Manta, resolvió admitir la Acción de Medidas Cautelares propuesta por el Abg. ROBERT CEVALLOS SORNOZA y por lo tanto verificados los hechos expuestos, otorga la medida cautelar de suspender de manera provisional la convocatoria de reinstalación de la Asamblea de la Asociación de Fútbol de Manabí previstas para el día de hoy 17 de abril de 2015, a las 17h00. La antedicha resolución constitucional fue notificada de manera urgente mediante oficios dirigidos tanto al señor Pablo Vélez, Presidente encargado de la Asociación de Fútbol de Manabí, como al señor Luís Chiriboga Acosta, Presidente de la Federación Ecuatoriana de Fútbol. Sin embargo de lo anterior, y a pesar del claro*

*imperativo del artículo 162 de la Ley orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, según el cual las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento”.*

16. Adicionalmente, sostiene que: *“Los Delegados de la Federación Ecuatoriana de Fútbol haciendo gala de prepotencia, autoritarismo y abuso de poder, no acataron la Resolución Judicial Constitucional y, por el contrario, hicieron caso omiso de la medida cautelar e incurrieron en una flagrante violación a la Constitución reinstalando la Asamblea General de la Asociación de Fútbol no Amateur de Manabí”.*
17. Finalmente, el accionante solicita como pretensión *“Declarar el incumplimiento de la sentencia constitucional y disponer la reparación integral a través de las siguientes acciones: declarar nula la reinstalación de la Asamblea de la Asociación de Fútbol de Manabí realizada el día 17 de abril de 2015, declarar nulo el nombramiento del Presidente de la Asociación de Fútbol no Amateur de Manabí, señor Luis Fernández Cevallos. (...) Declarar la nulidad de todos los actos y contratos emanados y suscritos por el Presidente de la Asociación de Fútbol no amateur de Manabí (...)”.*

**b. Por la parte accionada en el proceso de origen la Federación Ecuatoriana de Fútbol FEF.**

18. El 17 de mayo de 2021, la Federación Ecuatoriana de Fútbol FEF envió un escrito manifestando únicamente lo siguiente: *“solicito se me tenga por autorizado el siguiente correo electrónico: nsolines@fef.ec para las futuras notificaciones conforme lo resuelto en la Resolución No. 005- CCE-PLE-2020”.*

**c. Por la autoridad judicial accionada la Unidad Judicial Civil del cantón Manta, provincia de Manabí.**

19. La Unidad Judicial Civil del cantón Manta, provincia de Manabí no envió el informe argumentado conforme al artículo 162 numeral 2 de la LOGJCC, solicitado a través de auto de 11 de mayo de 2021.

**V. Análisis del caso**

20. El accionante en su demanda de acción de incumplimiento solicita como pretensión que se ejecute la decisión dictada por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí el 17 de abril de 2015. Al respecto, este Organismo observa que el acto procesal que se persigue su cumplimiento no es una sentencia sino un auto dictado dentro de un proceso de medidas cautelares constitucionales autónomas.

21. Previa analizar si se ha dado cumplimiento al auto de 17 abril de 2015 que concedió medidas cautelares, a esta Corte Constitucional le corresponde pronunciarse si el auto impugnado es objeto de la acción de incumplimiento.
22. Este Organismo ha manifestado que el auto de medidas cautelares constitucionales autónomas no es una sentencia ni un dictamen constitucional porque la naturaleza de la medida cautelar es provisional y revocable. La acción de medida cautelar no es una garantía de conocimiento, por lo tanto no genera efectos de cosa juzgada<sup>3</sup>.
23. En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha manifestado a través de diversos fallos que, por regla general, los jueces competentes para hacer ejecutar las medidas cautelares son los jueces de primera instancia, pues ellos tienen la responsabilidad de garantizar la ejecución de medidas cautelares. De tal forma que la Corte no puede interferir en decisiones o competencias que son de competencia de los jueces quienes conocen y resuelven las medidas cautelares constitucionales autónomas.
24. Como excepción al criterio jurisprudencial señalado en los párrafos previos, la Corte Constitucional determinó a través de la sentencia No. 65-12-IS/20<sup>4</sup>, que también existe la posibilidad de que este Organismo conozca y resuelva por el fondo acciones de incumplimiento respecto de autos expedidos en medidas cautelares constitucionales por jueces de instancias en casos en los que el incumplimiento de estas decisiones, generen un gravamen irreparable. Además que se resolverá el fondo cuando existan decisiones contradictorias.
25. Por lo expuesto, esta Corte considera que la acción de incumplimiento presentada por el accionante es improcedente. Además, este Organismo no advierte que el auto que se persigue su cumplimiento genere un gravamen irreparable en razón a que el accionante disponía de los mecanismos previstos en el estatuto y reglamento de la Asociación de Fútbol de Manabí para hacer efectiva sus pretensiones<sup>5</sup>. Además porque este Organismo no observa que existan decisiones contradictorias.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional sentencia No. 61-12-IS/19, en el párrafo 26 manifestó que *“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 juzgamiento ni generan efectos de cosa juzgada; por lo que, en principio, la decisión cuyo incumplimiento se acusa no puede ser objeto de una acción de incumplimiento de sentencia.”*

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 65-12-IS/20. En el párrafo 44 se señaló: *“Sin perjuicio de que esta Corte determinó que la ejecución de una medida cautelar o decisiones provenientes de procesos de medidas cautelares autónomas pueden ser objeto de la acción de incumplimiento de sentencias cuando nos encontremos ante decisiones contradictorias; esta Corte considera que también en casos de gravamen irreparable, podría pronunciarse sobre el incumplimiento de una medida cautelar o de autos emitidos en dichos procesos”*.

<sup>5</sup> Petición a la Comisión Disciplinaria de la Asociación de Fútbol No Amateur de Manabí y recurso de apelación a la Comisión de Apelaciones de la Asociación de Fútbol No Amateur de Manabí.

## VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Rechazar por improcedente la acción de incumplimiento propuesta por el señor Roberth Iván Cevallos Sornoza.
2. Notifíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín (voto concurrente) y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 02 de junio de 2021; la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de la misma fecha.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 24-16-IS/21**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), formulo mi voto concurrente a la sentencia No. 24-16-IS/21, aprobada en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 2 de junio de 2021.
2. Como he señalado en votos salvados anteriores y sintetizaré más adelante, no estoy de acuerdo con la regla jurisprudencial adoptada por la mayoría de esta Corte que establece que las resoluciones de medidas cautelares no son objeto de la acción de incumplimiento. Respecto de esta posición, he formulado votos salvados en distintas ocasiones en los que he explicado los fundamentos por los que considero que las resoluciones de medidas cautelares sí deben ser objeto de la acción de incumplimiento. Sin embargo, el criterio mayoritario de la Corte Constitucional es el contrario y tal criterio ha sido objeto ya de múltiples decisiones que lo reafirman; es decir, este es el derecho vigente y vinculante para mí como jueza constitucional.
3. Ante dicha situación, he decidido respetar y acoger el criterio vinculante de la mayoría y, en consecuencia, cuando se trate de casos similares a los que se examinaron en los precedentes que se refieren a la improcedencia de la acción de incumplimiento respecto de resoluciones de medidas cautelares, votaré a favor como un reconocimiento del carácter vinculante de dicha decisión. Sin embargo, cuando existan casos particulares que me permitan seguir evidenciando nuevas razones por las que mantengo mi convencimiento de que el precedente es erróneo, lo evidenciaré así salvando mi voto en cada caso.
4. Con este objetivo en mente, construiré este voto concurrente en tres partes: (i) iniciaré con una explicación sobre el rol y la importancia que, desde mi punto de vista, los votos minoritarios tienen en un cuerpo judicial colegiado y de cierre como la Corte Constitucional; luego, (ii) describiré las razones principales que justifican mi oposición al criterio de mayoría; y, finalmente, (iii) expondré las razones institucionales por las que considero que resulta adecuado respetar las decisiones que toma la mayoría, por sobre mis discrepancias personales.

### 1.1. Valor de los votos minoritarios en una alta corte

5. No todas las altas cortes otorgan a los jueces y juezas la posibilidad de formular votos separados expresando públicamente las razones por las que concurren o disienten de la decisión. En algunos sistemas no se permite que jueces y juezas expresen nominalmente sus concurrencias y disidencias porque, entre otros, se considera que el privilegiar la opinión colegiada favorece la legitimidad de las decisiones y desincentiva la excesiva personalización de las posiciones de los miembros de un tribunal<sup>1</sup>. Ciertamente, el que una alta Corte pueda hablar con voz unánime tiene sus beneficios. Sin embargo, considero que existen múltiples razones que evidencian la importancia de que se conozcan los votos individuales –sean estos concurrentes, salvados o razonados– en un cuerpo colegiado que actúa como órgano de cierre del sistema de justicia, cuyas decisiones no son revisables.
6. La capacidad de disentir, concurrir y razonar los votos en un cuerpo colegiado como la Corte Constitucional, asegura que el Organismo genere sus decisiones de acuerdo con los principios y valores democráticos. Los votos individuales favorecen una mayor transparencia, participación y deliberación y, ante todo, permiten que los destinatarios de las decisiones puedan ser partícipes de este proceso de deliberación y construcción de la jurisprudencia constitucional. Como he argumentado antes<sup>2</sup>, la Corte Constitucional es un órgano no representativo y contramayoritario por definición, por lo que todo mecanismo que sirva para reducir el déficit democrático es beneficioso. Desde esta perspectiva, los votos que se separan del criterio de mayoría sirven como evidencia del proceso deliberativo de toma de decisiones, inyectando así un elemento democrático a un Organismo que a menudo se percibe como distante y cuyo proceso de toma de decisiones con frecuencia resulta ajeno.
7. El propio proceso de toma de decisiones se beneficia de las opiniones separadas, que sirven como un estímulo para redactar decisiones más sólidas, así como para fortalecer, aclarar o cuestionar las opiniones de la mayoría. Además, la presencia de opiniones disidentes en un órgano colegiado da cuenta de la integridad de su proceso de toma de decisiones, de la seriedad de sus discusiones y de la independencia interna con la que sus miembros desempeñan sus funciones. Una justicia constitucional coartada por otro poder del Estado difícilmente requerirá de mecanismos para ventilar sus desacuerdos.
8. La existencia de discrepancias en una Corte Constitucional no debe percibirse como algo negativo o perjudicial, sino como una expresión de la diversidad de la composición del Organismo. Los votos particulares evidencian que un juez o jueza

---

<sup>1</sup> Tradicionalmente, esta fue la postura adoptada en países de tradición civilista como Italia y Francia en donde se adoptaba la decisión *per curiam*. En este modelo, el razonamiento que sirve de fundamento al fallo se presenta como razonamiento “del tribunal”, sin que se hagan públicas ni la autoría de la redacción, ni las posiciones mantenidas por los jueces en el trámite de la votación final. Actualmente este es el caso, por ejemplo, en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

<sup>2</sup> Véase los votos salvados que presenté respecto de las sentencias 14-11-IN/20 de 22 de enero de 2020 y 35-12-IN/20 de 16 de junio de 2020.

se toma en serio los desacuerdos, y que la Corte respeta la pluralidad de ideas y criterios. Es inevitable que existan diferencias en el análisis jurídico de casos complejos, por lo que la posibilidad de disentir o concurrir eleva la calidad de la argumentación jurídica y, en consecuencia, la calidad de las decisiones de la Corte. Si un juez o jueza constitucional considera que la mayoría se ha equivocado, debe tener la posibilidad de expresar su disenso no como una manera de desahogar su sentir sino como un método para promover el debate sobre cuestiones jurídicas que en un futuro pueden ser reconsideradas.

9. Los votos salvados juegan un rol fundamental al permitir a los jueces y juezas aportar con formas alternativas de comprender el derecho que sirvan para cuestionar y desarrollar la jurisprudencia de la Corte, permitiendo que esta avance con el tiempo. Las voces minoritarias también aportan a la construcción de la jurisprudencia constitucional. La capacidad de disentir permite exponer nuevas ideas y criticar viejas verdades incuestionables, exponiéndolas al escrutinio y consideración tanto dentro como fuera de la Corte. Por lo tanto, los votos salvados facilitan el desarrollo de la jurisprudencia y abren caminos para el cambio de líneas jurisprudenciales. Como señaló en 1928 el juez de la Corte Suprema de Estados Unidos Charles Hughes, “...*un disenso en un tribunal de última instancia es una apelación al espíritu inquietante de la ley, a la inteligencia de un día futuro, cuando una decisión posterior pueda corregir el error en que el disidente cree que el tribunal de mayoría ha incurrido*”<sup>3</sup>.
10. El fenómeno del cambio jurisprudencial motivado por los votos particulares es frecuente en altas cortes, así como en la mayoría de los tribunales internacionales<sup>4</sup>. En el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un ejemplo muy claro es el desarrollo jurisprudencial que culminó con la justiciabilidad directa ante dicha Corte de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en la sentencia *Lagos del Campo vs. Perú* en el año 2017. Este puede reconstruirse a través de los diversos votos particulares que en sentencias anteriores presentaron jueces como Sergio García Ramírez<sup>5</sup>, Augusto Cançado Trindade<sup>6</sup> y Eduardo Ferrer Mac-Gregor<sup>7</sup>, a los que poco a poco se sumaron otros jueces como Roberto Caldas<sup>8</sup> hasta

<sup>3</sup> Traducción propia. Hughes (1928). *Columbia University Lectures*, Supreme Court of the United States, p. 68; citado en Lashley, J. & Rava, P. B. (1942). “The Supreme Court Dissents”. *Washington University Law Review*, 28, 191.

<sup>4</sup> Así, la posibilidad de emitir votos disidentes está reconocida en los estatutos de los principales tribunales internacionales del mundo, véase el artículo 57 del estatuto de la Corte Internacional de Justicia; artículo 83 numeral 4 del estatuto de la Corte Penal Internacional; numeral 5 de la Regla 60 de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; y, artículo 52 numeral 2 del Reglamento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

<sup>5</sup> Entre otros, véase los votos razonados del Juez García Ramírez a las sentencias de los casos Caso “Cinco Pensionistas” vs. Perú de 5 de marzo de 2003 y Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) de 1 de julio de 2009.

<sup>6</sup> Entre otros, véase los votos razonados del Juez Augusto Cançado Trindade a las sentencias de los casos Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú de 24 de noviembre de 2006.

<sup>7</sup> Entre otros, véase los votos concurrentes del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor en las sentencias de los casos Suárez Peralta vs. Ecuador de 21 de mayo de 2013; Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador de 1 de

convertirse en la decisión de mayoría. Así como también puede verse el dialogo con la posición contraria expresada en los votos separados de jueces como Humberto Sierra Porto<sup>9</sup>, Alberto Pérez Pérez<sup>10</sup> y Eduardo Vio Grossi<sup>11</sup> antes y después de la emisión de la sentencia *Lagos del Campo vs. Perú*.

11. En el caso de esta Corte Constitucional, los votos particulares han coadyuvado al desarrollo, por ejemplo, de la jurisprudencia relativa al derecho al doble conforme en materia penal. El voto salvado del caso 1486-14-EP/20 argumentó que los estándares internacionales de derechos humanos exigían que, en materia penal, la garantía del procesado de recurrir el fallo condenatorio incluya el derecho al doble conforme, entendido como el derecho a una revisión íntegra del fallo. Las discusiones en ese y otros casos posteriores llevaron a que esta postura se convierta en mayoritaria en la sentencia 987-15-EP/20<sup>12</sup>, modificando la línea jurisprudencial de la Corte, pero contando con cuatro opiniones concurrentes separadas. Esta posición se consolidó en la sentencia 1989-17-EP/21<sup>13</sup> y sumo más adherencias en la sentencia 151-15-EP/21.
12. La posibilidad de emitir votos salvados permite además que ciertos cambios en la línea jurisprudencial se generen de una manera más abierta. En ausencia de estos votos, el cambio puede ser más abrupto y puede permitir que las Cortes se alejen de

---

septiembre de 2015 (con adhesión de los jueces Roberto Caldas y Manuel Ventura Robles); Chinchilla Sandoval y otros vs. Guatemala de 29 de febrero de 2016; y, I.V. vs. Bolivia de 30 de noviembre de 2016.

<sup>8</sup> Véase el primer pío de página del voto concurrente de los jueces Caldas y Ferrer Mac-Gregor en el caso Canales Huapaya y otros vs. Perú de 24 de Junio de 2015: “*El presente Voto Conjunto se basa en la estructura argumentativa sobre la justiciabilidad directa del derecho a la salud desarrollada en el Voto Concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot a la Sentencia (...) del Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador, de 21 de mayo de 2013. El Vicepresidente de la Corte Interamericana, Juez Roberto F. Caldas, considera que los argumentos presentados por el Juez Ferrer Mac-Gregor en aquella ocasión le resultan persuasivos para impulsar la evolución de la jurisprudencia de la Corte en este tema y por ello se suma a dicha postura, la cual es complementada con argumentos adicionales en algunos segmentos del presente Voto*”. (énfasis añadido).

<sup>9</sup> Véase voto concurrente del Juez Humberto Sierra Porto a la sentencia del caso Gonzales Lluy y Otros vs. Ecuador de 1 de septiembre de 2015 y los votos parcialmente disidentes a las sentencias de los casos Lagos del Campo vs. Perú de 31 de agosto de 2017 y San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela de 2018.

<sup>10</sup> Véase voto concurrente del Juez Alberto Pérez Pérez a la sentencia del caso Gonzales Lluy y Otros vs. Ecuador de 1 de septiembre de 2015 y el voto parcialmente disidente a la sentencia caso Lagos del Campo vs. Perú de 31 de agosto de 2017.

<sup>11</sup> Véase los votos parcialmente disidentes del Juez Eduardo Vio Grossi a las sentencias de los casos Lagos del Campo vs. Perú de 31 de agosto de 2017 y San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela de 2018.

<sup>12</sup> En la sentencia No. 987-15-EP/20, la Corte Constitucional acogió las disposiciones establecidas en instrumentos internacionales de protección de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad y reconoció que “[...] en materia penal la garantía del procesado de recurrir el fallo condenatorio implica el derecho al doble conforme”. Además, señaló que el derecho al doble conforme “[...] se encuentra instrumentalizado a través del artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución que reconoce, en términos generales, el derecho a recurrir”.

<sup>13</sup> En la sentencia No. 1989-17-EP/21, la Corte determinó que el derecho al doble conforme en materia penal “[...] constituye una garantía que tiene la persona condenada para que su sentencia condenatoria pueda ser confirmada en dos instancias judiciales”.

precedentes de manera subrepticia, sin que haya existido un proceso que advierta de las razones de los desacuerdos.

13. En definitiva, estoy convencida de que los beneficios que los votos particulares aportan a un organismo como la Corte Constitucional exceden a sus riesgos. Con estos fines en mente, he emitido una serie de votos salvados en los que he expuesto por qué considero que las resoluciones de medidas cautelares deben ser objeto de acción de incumplimiento, las cuales sintetizo a continuación.

### **1.2. Razones por las que considero que el precedente que excluye a las medidas cautelares de la acción de incumplimiento es erróneo**

14. En la sentencia de mayoría No. 24-16-IS/21, la Corte Constitucional negó la acción con fundamento en la aplicación de los precedentes de las sentencias No. 61-12-IS/19<sup>14</sup> y 65-12-IS/20<sup>15</sup>. En lo principal, estos precedentes<sup>16</sup> establecen que las resoluciones de medidas cautelares no son objeto de la acción de incumplimiento exceptuando dos situaciones (1) cuando existan resoluciones de medidas cautelares contradictorias o (2) cuando el presunto incumplimiento genere un gravamen irreparable. El fundamento expuesto para esta regla puede expresarse así:

1. Las medidas cautelares son provisionales y revocables, por ende, a diferencia de las sentencias y dictámenes constitucionales, no son decisiones definitivas ni generan efecto de cosa juzgada.

---

<sup>14</sup> Esta sentencia se aprobó en sesión del Pleno de 23 de octubre de 2019, a la cual no asistí por encontrarme en comisión de servicios. En consecuencia, no fui parte de la deliberación y no consigne un voto a favor o en contra de esta decisión.

<sup>15</sup> Esta sentencia se aprobó en sesión del Pleno de 12 de agosto de 2020, y contó con mi voto favorable en la medida en que consideré que la excepción de gravamen irreparable sería útil para alejarnos del precedente de la sentencia No. 61-12-IS/19. Sin embargo, por las razones que expuse en ese voto salvado, mantuve mi desacuerdo con la forma en que se continuó aplicando el precedente de la sentencia No. 65-12-IS/20.

<sup>16</sup> Según lo señaló la Corte en la sentencia 109-11-IS/20, “Existen varios tipos de fuente del Derecho de origen judicial. Una de ellas es el precedente judicial en sentido estricto. (...) Dicho precedente judicial en sentido estricto está conectado íntimamente con la motivación de las decisiones judiciales. Según la Constitución (artículo 76 núm. 7 letra l), toda decisión judicial debe tener una motivación; dentro de esta, sin embargo, cabe distinguir la *ratio decidendi*, o sea, el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido (las demás consideraciones contenidas en la motivación suelen denominarse *obiter dicta*). Y, dentro de la *ratio decidendi*, cabe todavía identificar su núcleo, es decir, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión (lo que queda fuera de dicho núcleo son las razones que fundamentan la mencionada regla). 24. Ahora bien, **cuando dicha regla no es tomada por el decisor –sin más– del sistema jurídico preestablecido** (que incluye las leyes, los instrumentos internacionales de derechos humanos, las normas de origen jurisprudencial, etc.), **sino que, más bien, es el producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver el caso concreto, estamos ante una regla de precedente**”. (énfasis añadido).

2. Al no ser decisiones definitivas, mal haría la Corte en verificar el cumplimiento de una medida cuya vigencia depende de la decisión de las y los jueces constitucionales ordinarios.
  3. En consecuencia, no procede la acción de incumplimiento respecto de resoluciones de medidas cautelares.
15. Sintetizando los votos salvados que he emitido al respecto<sup>17</sup>, las razones por las que considero que este precedente es erróneo y resulta perjudicial para la efectiva vigencia de los derechos constitucionales son las siguientes:

1. El precedente limita injustificadamente el acceso a la acción de incumplimiento respecto de resoluciones de medidas cautelares constitucionales autónomas:

La distinción entre decisiones constitucionales definitivas y no definitivas es innecesaria e impertinente en el marco de la acción de incumplimiento, puesto que tanto las sentencias y dictámenes como las resoluciones de medidas cautelares pueden incumplirse de forma total, parcial o defectuosa, independientemente de su naturaleza temporal o permanente.

El artículo 30 de la LOGJCC claramente señala que el incumplimiento de las medidas cautelares será sancionado *“de la misma manera que en los casos de incumplimiento de la sentencia en las garantías jurisdiccionales constitucionales”*. Si uno de los principales mecanismos para sancionar dicho incumplimiento es justamente la acción de incumplimiento, no es razonable que la Corte distinga donde el legislador no lo hizo.

2. El precedente restringe el derecho a la tutela judicial efectiva de las y los beneficiarios de las medidas:

La acción de incumplimiento constituye uno de los principales mecanismos de la Corte Constitucional para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas<sup>18</sup>. Si el fin de esta acción es precautelar el cumplimiento de las decisiones constitucionales, la distinción entre decisiones definitivas y provisionales no es relevante, y termina por restringir el derecho a la tutela judicial efectiva de las y los beneficiarios de las medidas cautelares.

Lejos de coadyuvar al cumplimiento de las medidas cautelares autónomas, el precedente envía el mensaje a jueces, juezas y sujetos obligados de que no existen consecuencias frente al incumplimiento de la decisión. En la práctica, la violación del derecho que se buscaba prevenir o evitar a través de las medidas

---

<sup>17</sup> Véase los votos salvados emitidos en las sentencias 22-13-IS/20 de 9 de diciembre de 2020 y 35-14-IS/21 de 8 de enero de 2021.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 29-20-IS/20, 01 de abril de 2020, párr. 67.

cautelares, posiblemente ocurrirá y las y los beneficiarios de las medidas estarán obligados a activar otras vías, esta vez para exigir mecanismos de reparación integral. Así, el precedente disminuye la capacidad de las medidas cautelares de tener eficacia práctica.

Las medidas cautelares juegan un rol fundamental para prevenir la vulneración de derechos y su incumplimiento debe ser sancionado de la misma forma que cualquier otra decisión constitucional. En lugar de auto restringirse injustificadamente, la Corte debería garantizar que, ante el incumplimiento de cualquier decisión constitucional, se puedan adoptar todos los mecanismos necesarios para exigir su cumplimiento integral e incluso aplicar los mecanismos correctivos del artículo 86 numeral 4 de la Constitución.

**3. Las excepciones contienen evidentes falencias que confirman la incorrección de la regla general:**

La jurisprudencia mayoritaria de la Corte ha establecido que, excepcionalmente, procede la acción de incumplimiento respecto a resoluciones de medidas cautelares en dos supuestos: (1) cuando existan resoluciones de medidas cautelares contradictorias o (2) cuando el presunto incumplimiento genere un gravamen irreparable.

En relación con el primer supuesto (1), no considero que este sea propiamente una excepción, puesto que dirimir los conflictos de sentencias constitucionales contradictorias es una facultad de la Corte dentro de la acción de incumplimiento reconocida por la jurisprudencia desde el caso INDULAC de 2010<sup>19</sup>.

El segundo supuesto (2) resulta más problemático. Si el fundamento principal del precedente que he cuestionado es que las medidas cautelares son siempre revocables, la excepción de gravamen irreparable es completamente ilusoria.

Si se sostiene que el gravamen lo genera la medida cautelar, según la mayoría esta es siempre revocable y por ende el gravamen no puede ser nunca irreparable. Si, por otro lado, se sostiene que el incumplimiento de las medidas es lo que genera un gravamen irreparable, este incumplimiento generaría una consecuente vulneración de derechos, por lo que las y los beneficiarios podrían siempre presentar, por ejemplo, una acción de protección o la garantía jurisdiccional que corresponda; lo cual, bajo el razonamiento del precedente emitido en sentencias de mayoría, ya no generaría un gravamen irreparable y sería razón suficiente para rechazar la acción de incumplimiento por falta de objeto.

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia No. 001-10-PJO-CC de 22 de diciembre de 2010.

Adicionalmente, si una medida cautelar efectivamente generó un gravamen irreparable, no tiene sentido que la Corte sostenga que debe conocer dicha situación a través de la acción de incumplimiento, acción destinada a garantizar el cumplimiento de la decisión. Como he sostenido en un voto reciente<sup>20</sup>, sí pueden ocurrir situaciones en las que una medida cautelar genere un gravamen irreparable<sup>21</sup> pero, lógicamente, la acción adecuada para que la Corte evalúe esto es la acción que tiene como objeto la protección de derechos constitucionales –la acción extraordinaria de protección<sup>22</sup>– y no la acción de destinada a garantizar el cumplimiento de las decisiones constitucionales.

Finalmente, aun si se aceptara como válida la tesis de mayoría respecto a esta excepción, esta igualmente no está siendo aplicada en la práctica jurisprudencial de la Corte. Los votos salvados emitidos por el juez Herrería en los casos 35-14-IS/21 y 61-13-IS/21 evidencian que, aun cuando bajo los parámetros de la opinión de la mayoría la excepción de gravamen irreparable debería ser procedente, la Corte de todas formas no la aplica y rechaza de plano las acciones de incumplimiento respecto de medidas cautelares.

16. Por todo lo antes expuesto, considero que el precedente que excluye a las resoluciones de medidas cautelares de la acción de incumplimiento es erróneo y anhelo a que esta o una conformación futura de la Corte pueda revisarlo y evaluar su conveniencia. Para este fin, cuando nuevos casos me permitan desarrollar razones adicionales que justifican la imperiosa necesidad de modificar el precedente, continuaré evidenciándolo así a través de mis votos particulares.
17. Sin embargo, mientras eso no ocurra, considero que existen razones institucionales importantes para acogerme al criterio de la mayoría y respetar el precedente, como paso a explicar.

### **1.3. Fuerza vinculante del precedente de mayoría**

18. En este voto he desarrollado por qué considero que, como jueces constitucionales, tenemos un derecho a emitir opiniones distintas al criterio de mayoría y los enormes beneficios que este ejercicio trae para un órgano colegiado como la Corte Constitucional. Ahora bien, los jueces constitucionales debemos mostrar independencia incluso respecto de nosotros mismos. Nuestro principal deber es ser fieles a la Constitución así como al precedente constitucional, reconociendo la

---

<sup>20</sup> Ver el voto salvado emitido en relación a la sentencia 951-16-EP/21 de 28 de abril de 2021.

<sup>21</sup> En dicho voto, sostuve que la medida cautelar en cuestión generó un gravamen irreparable porque (1) desnaturalizó la medida, vulnerando la seguridad jurídica; y, (2) los juzgadores de segunda instancia impusieron una serie de trabas irrazonables al ejercicio de la apelación a la negativa de revocatoria de las medidas, negando la eficacia práctica del único medio procesal adecuado para reparar la vulneración identificada. Verificándose así los dos elementos necesarios para la procedencia de la excepción de gravamen irreparable.

<sup>22</sup> Véase las sentencias 052-11-SEP-CC de 15 de diciembre de 2011 y 128-14-SEP-CC de 10 de septiembre de 2014.

fuerza vinculante de las sentencias de la Corte, incluso por sobre ciertas convicciones personales o posiciones académicas.

19. Como jueces debemos ser prudentes, incluso, al momento de ejercer nuestro derecho de salvar los votos. Esa prudencia debe llevarnos a no abusar de las disidencias al punto de que la defensa de nuestras posiciones pese más que el ánimo de encontrar consensos y aportar con soluciones colectivas. Ante todo, debemos reconocer que lo expresado en un voto separado puede tener valor persuasivo, mientras que el criterio de la mayoría es el que se convierte en precedente vinculante para esta y las futuras conformaciones de la Corte<sup>23</sup>. Individualmente, las y los jueces de la Corte con frecuencia estamos en desacuerdo con los precedentes que emite la mayoría. Si cada vez que nos encontramos en la minoría decidimos aferrarnos a mantener nuestro criterio individual y votamos en contra de toda sentencia o dictamen que mantenga la posición mayoritaria, nuestra posición podría convertirse en un obstáculo para la labor del Organismo, además de debilitar la percepción de obligatoriedad del precedente de mayoría.
20. Por ejemplo, en los casos en los que el precedente sea aplicable y yo cumpla el rol de jueza ponente, insistir en mi posición minoritaria solo derivaría en resorteos innecesarios que dupliquen la cantidad de recursos humanos e institucionales que se requieren para resolver el caso, recursos que hoy por hoy son muy escasos.
21. Por ello, una vez expresadas las razones de mi disidencia, cuando existan decisiones reiteradas que confirmen la opinión de mayoría, considero que lo más adecuado para el bienestar institucional del Organismo es reconocer el carácter vinculante de dicho precedente y acogerme a este criterio, a menos que el caso concreto permita desarrollar nuevas razones para continuar abriendo el camino hacia un necesario cambio jurisprudencial en esta materia.
22. En definitiva, como señalé al inicio de este voto, las opiniones distintas a la mayoría fortalecen el debate democrático y la deliberación, evidencian la independencia interna de la Corte y desarrollan formas alternativas de comprender el derecho que sirven para cuestionar la jurisprudencia de la Corte, favoreciendo con el tiempo el desarrollo jurisprudencial. Anhele que las razones que he expuesto para sostener que las resoluciones de medidas cautelares sí deben ser objeto de la acción de incumplimiento sirvan en el futuro para que la jurisprudencia de la Corte dé un giro en ese sentido. Mientras tanto, y a pesar de mi desacuerdo, considero que el ser coherente con mi interpretación del derecho vigente no puede llevarme a desconocer que la opinión de la mayoría constituye el derecho vigente y, como tal, es vinculante

---

<sup>23</sup> Constitución, artículos 436 numerales 1 y 6. De acuerdo a la sentencia 1035-12-EP/20, la “*heterovinculatoriedad* [del precedente] *significa que el fundamento (centralmente, la ratio decidendi) en cuya virtud una decisión judicial ha sido tomada por los jueces que componen un cierto tribunal obliga a otros jueces del mismo tribunal que, en el futuro, tuvieren que resolver un caso análogo. Tal vinculación por los precedentes horizontales se verifica, por ejemplo, en la Corte Constitucional, cuyas decisiones vinculan a sus futuros integrantes*”.

para mí como jueza constitucional. Por las razones expuestas, he optado por acogerme a la posición mayoritaria.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en la causa 24-16-IS, fue presentado en Secretaría General el 07 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 12:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 24-16-IS/21**

**VOTO SALVADO**

**Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. Me permito salvar el voto en la Sentencia N. 24-16-IS/21, con ponencia del juez Agustín Grijalva Jiménez, por las razones que expongo a continuación en tres acápites: i) introducción y contextualización; ii) análisis jurídico sobre el alcance de la acción; iii) análisis del caso.

*i) Introducción y contextualización*

2. La acción de incumplimiento cabe para toda decisión en garantías constitucionales. Las medidas cautelares son una garantía. El hecho de que la forma jurídica sea un auto resolutorio y no una sentencia no es razón suficiente para que la Corte no pueda conocer un incumplimiento de medida cautelar. Esta ha sido mi posición desde que la Corte consideró, como regla, que no cabía esta acción para medidas cautelares. La forma de manifestar mi desacuerdo ha sido mediante la argumentación en votos salvados y la propuesta de un proyecto para revertir el precedente.

3. Este caso que aprobó la Corte fue un caso en el que, originalmente, estuve como juez ponente. Desde esa posición realicé un proyecto en el que se intentó persuadir para superar el precedente que me parecía restrictivo. El caso no obtuvo los votos necesarios, se sorteó nuevamente y correspondió al juez Grijalva hacer el proyecto que se convirtió en sentencia.

4. Los precedentes son una fuente de derecho y obligan tanto a los jueces y las juezas como en todos los ámbitos donde fueren aplicables. Un juez o jueza que no está conforme con un precedente puede salvar un voto e intentar hacer un proyecto para procurar tener respaldo mayoritario y superar el precedente. Este intento se hizo y no se logró.

5. Cuando un precedente se aplica de forma reiterada y consistente, se debe confirmar el criterio al mayoritario si no hubiere razones suficientes para oponerse.

6. A pesar de lo dicho, en el caso me corresponde salvar el voto para ser consecuente con las razones que se expusieron en el proyecto que no fue aprobado.

7. En este voto, entonces, expongo los argumentos esgrimidos para superar el precedente y desestimar la causa.

*ii) Análisis jurídico sobre el alcance de la acción*

8. Las medidas cautelares se encuentran reconocidas en la Constitución y forman parte de las garantías jurisdiccionales.<sup>1</sup> Según la Constitución:

*Se 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.*<sup>2</sup>

9. Las medidas cautelares tienen un carácter cautelar, cuando preservan temporalmente una situación jurídica, y tutelar, cuando impiden o interrumpen una vulneración de derechos.<sup>3</sup>

10. A diferencia del resto de garantías jurisdiccionales, el presupuesto de las medidas cautelares es que la violación de derechos no se ha consumado.

11. En el espectro temporal, la Constitución ha previsto garantías para los derechos antes de que se produzca la violación, mientras se produce la violación y cuando se ha consumado la violación. Para los dos primeros momentos la Constitución ha previsto las medidas cautelares y para el momento tercero el resto de garantías jurisdiccionales.

12. Desde la perspectiva de la protección de derechos, las resoluciones que se tomen para proteger derechos tienen que ser cumplidas cabal y oportunamente. Si no se cumplen las resoluciones, por razones ajenas al juzgador que las ha emitido o porque el juzgador no ha tomado las medidas apropiadas para ejecutar lo resuelto, la Constitución ha previsto una competencia, que es una especie de garantía de la garantía, para “[c]onocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.”<sup>4</sup>

13. La Constitución, cuando establece la acción de incumplimiento, menciona expresamente “*sentencias y dictámenes constitucionales*”. Si se hace una interpretación restrictiva y semántica de las palabras, se podría considerar que una medida cautelar no es propiamente una sentencia ni un dictamen.

14. En este sentido, la Corte ha establecido que, por lo general, los autos resolutorios de medidas cautelares autónomas no son objeto de acción de incumplimiento<sup>5</sup>, salvo cuando existen decisiones contradictorias o gravamen irreparable.<sup>6</sup>

15. El precedente jurisprudencial excluye la acción de incumplimiento para la protección de derechos cuando son amenazados o cuando están siendo vulnerados.

---

<sup>1</sup> Constitución, Capítulo tercero, Sección primera.

<sup>2</sup> Constitución, artículo 87.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia N. 16-16-JC/20, párrafo 36 y 37.

<sup>4</sup> Constitución, artículo 436 (9); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 162 al 165.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 61-13-IS/21, párrafo 16.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 61-12-IS/19, párrafo 28.

**16.** La Constitución establece el mandato de ampliar progresivamente los derechos: “[e]l contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, jurisprudencia y las políticas públicas... Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de derechos.”<sup>7</sup>

**17.** El espíritu de la Constitución es que, mediante el sistema de garantías, se proteja todos los derechos y se obligue a todas las funciones del Estado en su garantía. En este sentido, se debe interpretar la Constitución para proteger, incluso, a los derechos en los tres momentos ante una vulneración: antes, durante y después de consumada la violación. En consecuencia, las palabras “*sentencias y dictámenes*” debe comprender los autos o resoluciones que se emitan cuando procedan las medidas cautelares.

**18.** Una medida cautelar planteada con sustento y de forma oportuna puede proteger efectivamente vulneraciones de derechos que provoquen daños irreparables, como por ejemplo la vida (por ejecución extrajudicial), la integridad física (por tortura) o la salud (por no vacunar cuando se tenía derecho). Impedir el control constitucional en este ámbito de protección de derechos, constituiría una restricción de las garantías.

**19.** La distinción de las decisiones constitucionales, para procedencia de la acción de incumplimiento, no se basa en si las decisiones son definitivas o no, sino en si se cumplen o si se incumplen de forma total, parcial, defectuosa o tardía.<sup>8</sup>

**20.** Por otro lado, el control de constitucionalidad de medidas cautelares permite a la Corte ejecutar medidas adecuadamente dispuestas o corregir usos inconvenientes o contrarios al derecho de las medidas cautelares.

**21.** Desde la perspectiva de la persona titular de derechos que ha contado con una medida cautelar que no ha sido ejecutada, la interpretación de la competencia constitucional sobre la acción de incumplimiento restringe su derecho a la tutela judicial efectiva.

**22.** Por todo lo dicho, las medidas cautelares no cumplidas son objeto de acción de incumplimiento.

*iii) Análisis del caso*

**23.** Corresponde a la Corte determinar si, en el caso, hubo cumplimiento y resolver, por el tiempo transcurrido, la forma de atender la provisionalidad de la medida cautelar.

**24.** En el caso, el auto resolutorio de medidas cautelares de 17 de abril de 2015 dispuso:

---

<sup>7</sup> Constitución, artículo 11 (8).

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Voto salvado jueza Daniela Salazar Marín en la Sentencia N. 22-13-IS/20, párrafo 6.

*[O]torga la medida cautelar de suspender de manera provisional la convocatoria de reinstalación de la Asamblea de la Asociación de Fútbol de Manabí, prevista para el día de hoy, 17 de abril de 2015, a las 17:00. Comuníquese de manera urgente y por los medios más idóneos y en la dirección consignada en el libelo inicial, al Ing. LUIS CHIRIBOGA ACOSTA, en su calidad de Presidente de la Federación Ecuatoriana de Fútbol y Presidente Ejecutivo de la misma y al señor PABLO VELEZ en calidad de Presidente encargado de la Asociación de Fútbol de Manabí, en su respectivo despacho, con copia de esta resolución, para los fines de ley.*

**25.** La resolución de la jueza establece la suspensión de manera provisional la convocatoria de reinstalación de la asamblea general.

**26.** Sobre la disposición de suspender provisionalmente la convocatoria, el 17 de abril de 2015 se realizó la asamblea general para elegir el nuevo directorio de la AFNAM, la jueza conoció el hecho y, el 28 de abril, negó el pedido de revocatoria de la medida cautelar.<sup>9</sup>

**27.** La negativa de revocatoria de medida cautelar motivó la interposición de un recurso de apelación. La Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Manabí rechazó y observó a la jueza para que haga cumplir su decisión conforme el artículo 34 de la LOGJCC:

*La jueza o juez tiene la obligación de garantizar el cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares que ordene, para lo cual podrá delegar a la Defensoría del Pueblo o a cualquier otra institución estatal encargada de la protección de derechos, la supervisión de la ejecución de medidas cautelares.<sup>10</sup>*

**28.** La medida cautelar fue incumplida por la AFNAM y la FEF.

**29.** Por el tiempo transcurrido, corresponde (i) apreciar si la jueza se encontraba en una situación en la que no tenía la capacidad suficiente para ejecutar lo resuelto; (ii) atender la provisionalidad de la medida cautelar y verificar si el incumplimiento de las medidas amenaza a derechos o están provocando violación a derechos.

**30.** Respecto a la ejecución de lo resuelto, del expediente no se desprende información que justifique la imposibilidad de la jueza de ejecutar lo ordenado. Tampoco se

---

<sup>9</sup> Unidad Judicial Civil con sede en Manta, auto resolutorio de 28 de abril de 2015, considerando séptimo “En este caso, tanto el accionado como los accionados han manifestado a manera de informe que la resolución dictada por la juzgadora con fecha 17 de abril de 2015, a efectos de suspender la reinstalación de la Asamblea para elegir el nuevo Directorio de la Asociación de Fútbol no Amateur de Manabí, no fue cumplida, sino que se la llevó a efecto, aún sin la presencia del Presidente de dicha Asociación, quien se retiró acatando la mencionada Resolución, tal como consta en el folio 41. Es decir, que los llamados a cumplir la medida cautelar no lo hicieron, y en franco desconocimiento de las normas constitucionales y orgánicas ya citadas, decidieron continuar con la reinstalación de la asamblea, lo que les impide solicitar la revocatoria de la misma.”

<sup>10</sup> Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Manabí, resolución de 2 de junio de 2015. En lo pertinente señala “RESUELVE rechazar el Recurso de Apelación interpuesto, confirmando consecuentemente la resolución de la señora jueza subida en grado. La Sala observa a la señora Jueza A-quo por el incumplimiento a lo dispuesto en el Art.34 de la [LOGJCC]”.

desprenden cuestiones como injerencia o presión de grupos con poder económico, político o social, o que las medidas no eran ejecutables.

**31.** Con relación a la provisionalidad de la medida cautelar, la medida cautelar consistió en “*suspender provisionalmente*” la convocatoria a la asamblea general porque según el Estatuto de la AFNAM la FEF no tenía la competencia para convocarla.<sup>11</sup>

**32.** Al ser incumplida la medida cautelar, se consumó el hecho y procedía presentar una acción de protección o convertir de oficio la medida cautelar en acción de protección.

**33.** Por el tiempo transcurrido y por considerar que existen situaciones jurídicas consolidadas, no cabe disponer la ejecución de medidas cautelares sino considerar la actuación de la jueza en la causa.

**34.** La jueza no realizó acciones que conduzcan al cumplimiento integral de su decisión. Inobservó “*la responsabilidad de garantizar la ejecución de medidas cautelares.*”<sup>12</sup> Pudo modificar o supervisar la medida cautelar,<sup>13</sup> “*sancionar el incumplimiento de medidas cautelares de la misma manera que en los casos de incumplimiento de sentencias en las garantías constitucionales*”,<sup>14</sup> convertir la medida cautelar en una acción de conocimiento y, si fuera el caso, declarar la violación y reparar integralmente a la persona titular de derechos. Por esta razón, la Corte Constitucional debió concluir que la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en Manta inobservó sus obligaciones de ejecutar lo resuelto y de administrar eficazmente justicia constitucional.

**35.** Por lo expuesto, la acción de incumplimiento cabe para medidas cautelares y la Corte debió haber desestimado la acción de incumplimiento interpuesta.

Ramiro Avila Santamaría  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>11</sup> Unidad Judicial Civil con sede en Manta, auto resolutorio de 17 de abril de 2015, considerando décimo segundo.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 61-12-IS/20, párrafo 27.

<sup>13</sup> LOGJCC, artículo 36 “*De manera excepcional y de considerarlo necesario, la jueza o juez podrán convocar a los involucrados a una audiencia para ordenar las medidas, modificarlas, supervisarlas o revocarlas*”.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 65-12-IS/20, párrafo 42.

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 24-16-IS, fue presentado en Secretaría General el 03 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 07:41; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**