



Juicio No. 11282-2022-04164

**UNIDAD JUDICIAL PENAL CON SEDE EN EL CANTÓN LOJA PROVINCIA DE LOJA.** Loja, viernes 21 de octubre del 2022, a las 17h24.

**VISTOS:** Ricardo Fabricio Andrade Ureña, avoco conocimiento en la presente causa, en mi calidad de Juez de esta Unidad Judicial Penal, en virtud de lo dispuesto en los artículos 167 y 178.3 de la Constitución de la República; artículos 156, 157 y 234 del Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, encontrándonos en el momento procesal oportuno, emito la decisión debidamente motivada dentro la causa de **Medidas Cautelares Autónomas No. 11282-2022-04164**, seguida por la ciudadana RODRIGUEZ CUEVA DUNNIA DEL CISNE, en contra de la COORPORACIÓN NACIONAL DE FINANZAS POPULARES Y SOLIDARIAS, (e IÑIGO SALVADOR CRESPO en su calidad de Procurador General del Estado por tratarse del Estado).- Luego de haberse cumplido con el procedimiento legal señalado para el efecto, y de conformidad a los artículos 29, 31, 32, 33, 36 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, siendo el estado de la causa constitucional el de resolver de manera motivada, en estricta aplicación a lo establecido en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República del Ecuador, para hacerlo se considera lo siguiente:

**PRIMERO: ANTECEDENTES.** – 1) De fojas 12 a 18 del expediente constitucional, consta la solicitud de medidas cautelares autónomas presentada por la ciudadana RODRIGUEZ CUEVA DUNNIA DEL CISNE, quien dentro de la presente garantía jurisdiccional manifiesta en lo principal lo siguiente: “(...)SEÑOR JUEZ DE INSTANCIA CONSTITUCIONAL DUNNIA DEL CISNE RODRIGUEZ CUEVA, ecuatoriana, con número de cédula 1102867726, de estado civil casada, pero con disolución de sociedad conyugal, de 52 años de edad, domiciliada en la ciudad de Loja, de ocupación empleada pública, comparezco ante su autoridad y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, 87 de la Constitución de la República y 26 y siguientes de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito de manera **URGENTE** se digno concederme las **MEDIDAS CAUTELARES CONSTITUCIONALES AUTNOMAS**, que estoy solicitando. **LEGITIMACIÓN ACTIVA** El literal a) de inciso primero del art.9'de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala que cualquier persona puede hacer efectivas las garantías constitucionales. Esta legitimación amplia o abierta, conducente a que todas las personas están facultadas a proponer una demanda de garantías jurisdiccionales sin ningún condicionamiento, fue reiterada por la Corte Constitucional en su sentencia No. 170-17-SEP-CC, en la que se estableció "La legitimación abierta, como los principios de justicia constitucional antes citados (economía procesal, formalidad condicionada y iura novit curia), persiguen que los procesos de garantías jurisdiccionales no se vean constreñidos por una excesiva atención a las formalidades, rigurosidades trabas injustificadas". Por su parte, el inciso segundo del art. 9 de la LOGJCC señala que las personas afectadas son las víctimas

directas o indirectas de la vulneración. De conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la CRE y en los artículos 9, literal a), 27, inciso primero y 32, inciso primero, de la LOGJCC, me encuentro legitimada para presentar esta petición de medidas cautelares, toda vez que los derechos que pongo en su conocimiento violan derechos constitucionales a que tengo derecho. **PROCEDENCIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES QUE SOLICITO.** En atención a lo que dispone el artículo 28 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, le presente petición sólo tiene por finalidad prever la inminente violación de un derecho constitucional, ante lo cual estoy próxima a presentar las acciones constitucionales y legales que me franquean el ordenamiento jurídico ecuatoriano. **ANTECEDENTES** de medidas Los antecedentes que motivan la petición cautelar con carácter URGENTE, son los siguientes: a) Conforme se encuentra dicho, soy una persona adulta de 52 años de edad, no soy joven, y estoy más cerca de la edad para pedir la jubilación que para empezar a trabajar de nuevo. b) Trabajo en calidad de Analista de Tecnologías de la Información en la Dirección Provincial del Ministerio de Transporte y Obras Públicas de Loja puesto al que accedí luego de ganar un concurso público, desde el 9 de septiembre de 2015. Llevo 7 años en la referida Institución. c) Los únicos ingresos que tengo provienen de mi remuneración, con una remuneración nominal de US 1086.12 y luego de los descuentos de ley, el salario líquido a recibir es de 890. 12, que mi empleador transfiere mensualmente a la cuenta de ahorros del Banco de Loja número 2105008572. d) Desde hace años estoy diagnosticada con una enfermedad catalogada por el Ministerio de Salud Pública del Ecuador como una enfermedad rara o huérfana: LUPUS ERITAMOTOSO SISTÉMICO. Para su conocimiento señor Juez, el lupus eritematoso sistémico autosómico es una enfermedad autoinmune crónica, multisistémica, poco frecuente, caracterizada por la presencia de síntomas sistémicos que se presentan como un amplio espectro de manifestaciones clínicas, que incluyen entre otras: afectación cutánea (erupción malar fotosensibilidad), ocular (queratoconjuntivitis sicca, retinopatía), gastrointestinal (ulceración oral, dolor abdominal), cardíaca (aterosclerosis, dolor de pecho); pulmonar (serositis, pleuresía), musculoesquelética (artralgia, mialgia), renal (nefritis, hematuria). obstétrica (aumento de abortos espontáneos, lupus neonatal), constitucional (fatiga, pérdida de apetito) y neuropsiquiátrica (alteraciones del estado de ánimo y trastornos cognitivos). e) La remuneración que percibo es la única que me permite acceder a la compra de medicinas, mi esposo MIGUEL ANGEL VALAREZO TENORIO, no tiene una remuneración fija, ya que desde el año pasado dejó de prestar sus servicios como funcionario público. f) A través del sistema de gestión documental QUIPUX, se me ha hecho conocer que tengo 48 horas para realizar el levantamiento de prohibición de ejercer cargo público, notificada a la Institución donde laboro, por parte del Ministerio del Trabajo (Adjunto Quipux). Tiempo por demás exiguo e insuficiente para establecer la inconstitucionalidad de dicha prohibición. g) Dicha prohibición se origina en un inconstitucional "juicio coactivo" establecido por la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS), en donde se dispone entre muchas medidas la de que se "proceda con la INSCRIPCIÓN DE PROHIBICIÓN DE EJERCER CARGOS PÚBLICOS". Dicha inconstitucionalidad será demostrada en la acción de protección que me encuentro preparando para presentar en los próximos días, y que requiere del tiempo suficiente para

garantizar una defensa técnica adecuada. **Antecedentes en relación con el juicio coactivo.** 1) Fui propietaria de la empresa NOVATEC, cuyo objeto era la venta y suministro de equipos de computación, empresa para la que obtuve el Registro único del Contribuyente número 1102867726001, y que funcionó en un local ubicado en la calle Bolívar entre Miguel Riofrio y Azuay, hasta el mes de mayo de 2012, fecha en que vendí ese negocio. En el mes de agosto de 2010, con la finalidad de obtener capital líquido para operar la indicada empresa acudí a la Cooperativa de Ahorro y Crédito PROSPERAR, a fin de realizar un acuerdo para la compra de cartera de mi negocio, servicio que era públicamente ofrecido por la Cooperativa; de tal forma que arribé a un acuerdo con el Gerente de la Cooperativa de esa época, señor Dr. José Mejía Vélez para la compra de cartera correspondiente a las ventas realizadas en el almacén de mí propiedad. Por la venta de esa cartera la Cooperativa PROSPERAR retendría por el servicio prestado y en concepto de comisión, el tres punto cinco por ciento del valor de la cartera vendida, cuando su vencimiento llegaba a treinta días; el siete por ciento a sesenta días; y, el diez punto cinco por ciento a noventa días, solicitándome además que entregue en garantía un pagaré por cada cheque vendido; acuerdo que fue aplicado a partir del 10 de agosto del 2010; fecha desde la que me empezaron a acreditar en la cuenta de ahorros número 1101000062, aperturada por mi persona, en la Cooperativa PROSPERAR, los valores correspondientes a los cheques vendidos a esa entidad, inicialmente descontando el valor de la comisión acordada interés; pero posteriormente acreditaban íntegro el valor del cheque posteriormente realizaban el descuento de la comisión e interés, modalidad que permitió que me realicen muchos descuentos indebidos, pues se descontó en forma duplicada las comisiones acordadas y se descontaban intereses superiores a los legales vigentes; situación de la que me percaté el 16 de noviembre de 2010, cuando observé la existencia de débitos de mi cuenta de ahorros sin justificativo, por lo que presenté un reclamo verbal, tanto al indicado Gerente de la Cooperativa PROSPERAR como al Oficial de Crédito, Ing. Edwin Pasaca. Ante este reclamo, me imprimieron un estado de cuenta el 22 de noviembre de 2010, en el que pude detectar la existencia de varios descuentos injustificados e indebidos, así como el cobro de intereses superiores a los legalmente permitidos, pudiendo comprobar la existencia de diferencias entre el estado de cuenta que entregaron y las cartolas con las que manejaba mi cuenta de ahorros, que determinaban diferencia en los saldos constantes en los documentos, causando perjuicio a mi patrimonio mediante este tipo de práctica ilegítima. Sólo para evidenciar una de las muchas irregularidades, y para que usted se ilustre señor Juez Constitucional, le pongo un ejemplo: teniendo registrada en la CARTOLA de mi libreta de Ahorros un saldo de \$ 655.15, se realiza un débito por concepto de 'encaje bancario' por el valor de \$ 115.15 y me deja registrada en la cartola un saldo de CERO (\$0,00). Con éste modus operandi, la Cooperativa Prosperar me produjo un perjuicio económico superior a los SEIS MIL DOLARES. Sin contar con el hecho de que arbitrariamente me reportó en central de riesgos con una deuda de SIETE MILLONES DE DOLARES, por lo cual no pude acceder a créditos del sistema financiero, provocando a la postre la quiebra de mi negocio y en cascada una serie de incumplimientos de mi parte con acreedores. Ante mis constantes reclamos, el oficial de crédito Ing. Edwin Pasaca me supo manifestar que posiblemente se trataba de un error del sistema informático, sin embargo, nunca se me resarció el perjuicio.

*Por esta razón, comparecí ante la Fiscalía de Loja a denunciar los hechos antes mencionados. El 15 de agosto del 2013 se presenta la denuncia, mucho antes de que la cooperativa fuera cerrada y puesta en liquidación, denuncia que fue asignada con la indagación previa No. 13080225-2013, a fin de que se inicie una investigación al respecto, y se permita establecer los elementos para establecer la existencia de la infracción denunciada y sancionar a los responsables de la misma. Investigación asignada a la Fiscal Bella Castillo, ahí estuvo hasta el 2015 fecha en la que fue resorteada y pasó al Fiscal Rodrigo Galván (hoy fiscal provincial), quien cerró el caso en marzo del 2016. A fin de recabar información documental que permita evidenciar el perjuicio ocasionado se solicitó la práctica de un allanamiento a la Cooperativa Prosperar, sin embargo, nunca se procedió con el allanamiento, pese a haber la orden del Juzgado Primero de garantías penales, que, a propósito, fue dispuesto antes del cierre de la cooperativa. Así mismo, en dicha indagación previa, solicité la práctica de una auditoría especial a la indicada cuenta de ahorros número 1101000062, de la que soy titular. La perito ESTHER JOSEFINA RODRIGUEZ SARMIENTO, Contadora Pública Auditora, entregó un informe el cual consta en el proceso. En las conclusiones de dicho peritaje se establece un PERJUICIO a mi persona de 6246,86 dólares. 2) Luego de que la Cooperativa de Ahorro y Crédito PROSPERAR entró en proceso de LIQUIDACIÓN (como ha ocurrido con muchas Cooperativas Financieras en todo el país), pasó a control de la SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA POPULAR Y SOLIDARIA (SEPS), quienes a través de diferentes operaciones mercantiles transfirieron los activos y pasivos a diferentes cooperativas financieras, que en su orden fueron entrando en procesos de liquidación. 3) Las coactivas que se iniciaron para cobrar las acreencias, que yo supuestamente tenía carecen de sustentación real, no tienen respaldo documental, algunas son basadas en la información del sistema informático (cuyos "errores" quedaron antes evidenciados) más no en documentos crediticios, por tanto, carecen de motivación. 4) Conforme se denunció en su oportunidad a diferentes instituciones como la Fiscalía General del Estado, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, la Superintendencia de Bancos, etc. Empresas contratadas por la SEPS, como RECYCOB S.A, RECACSUR, iniciaron procesos de cobro de las supuestas acreencias, en las que no dudó en acudir a la intimidación, acoso a mis hijos menores de edad, llamadas telefónicas insistentes (la Superintendencia de Bancos, en circular Nro.IG-INS-FPR-2013-054 de fecha 23 de julio de 2013 dispuso al sistema financiero privado que se abstengan de realizar estas prácticas). 5) Dentro de las tantas vulneraciones a derechos constitucionales cometidas contra mi persona por los liquidadores de cooperativas de la SEPS, se encuentra la del bloqueo de fondos de mi cuenta de ahorros, donde se me deposita el sueldo, ante lo cual presenté una acción de protección, misma que recayó en el TRIBUNAL DE GARANTIAS PENALES CON SEDE EN EL CANTON LOJA PROVINCIA DE LOJA, y se sustanció con el número 11904-2016-00022, en cuya parte resolutive, se indica "Declarar que el accionado ha violado a la accionante el derecho contenido en el Art. 328 de la Constitución que se refiere a la inembargabilidad de las remuneraciones y por conexión el Art. 66, que se refiere al derecho a una vida digna". No obstante, la resolución de amparo favorable emitida a mi favor, el liquidador de la Cooperativa Loja Internacional dispuso también el bloqueo de las cuentas de mi esposo*

*Miguel Valarezo Tenorio, quien NUNCA participó como interviniente en las operaciones de venta de cartera con la cooperativa de Ahorro y Crédito PROSPERAR, tampoco era cliente de ninguna de las cooperativas antes mencionadas. 6) He comparecido en la investigación de la Fiscalía de Loja, signada con el número 1101018-14050352, misma que corresponde al proceso penal signado con el número 11282-2017-00173 en calidad de VICTIMA. La Fiscal que lleva el caso a dispuesto "Remítase atento oficio I señor Gerente y/o director de la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias, a fin de poner en su conocimiento para los fines pertinentes que en la presente noticia de delito Nro.110101814050352, que corresponde al proceso penal No. 11282-2017-00173 ha comparecido en calidad de víctima la señora Dunia del Cisne Rodríguez Cueva, calidad que la Fiscalía tiene en cuenta y reconoce a partir de la presente Resolución Fiscal.- Se dispone que este particular se ponga en conocimiento de manera inmediata a las Direcciones y/o Unidades de la Corporación a su cargo que se encargan del manejo de los clientes y/o acreedores perjudicados por el cierre de la Cooperativa de Ahorro y Crédito; y. del Jefe y/o Director de Coactivas de Finanzas Populares y Solidarias, esto bajo prevenciones legales" ACTO QUE AMENAZA VULNERAR DERECHOS El acto que amenaza con vulnerar derechos constitucionales está contenido en el "Juicio Coactivo" Nro. JC-ACP-00011-2016 entablado por la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias "CONAFIPS", SUBGERENCIA DE COACTIVA, en la Providencia Nro.0001-SC-GPC-156-2022 se ha dispuesto: "Ofíciense y/o gestiónese ante el Ministerio de Trabajo, a efecto de que se proceda con la INSCRIPCIÓN DE PROHIBICIÓN DE EJERCER CARGOS PBLICOS de los coactivados antes señalados, al amparo con lo dispuesto con el Artículo 231 de la Constitución de la República del Ecuador, y, de acuerdo con el Artículo 5 literal f; y, Artículo 9 de la Ley' Orgánica del Servicio Público, en concordancia con los artículos 7 y 8 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público; así como, se sirvan certificar si los coactivados se encuentran ejerciendo cargo público, con el detalle de la institución pública en la cual se encuentran' Se debe precisar que la información del juicio coactivo en donde está contenida esta prohibición de ejercer cargo público, fue remitida al correo electrónico de mi esposo MIGUEL VALAREZO TENORIO, con fecha 8 de agosto de 2022, por el Dr. Galo Poveda Camacho, Secretario Abogado Externo de la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias, luego de varios requerimientos solicitando información sobre los documentos que sustentan la existencia de obligaciones. **DERECHOS CONSTITUCIONALES VULNERADOS.** Esta petición de medidas cautelares tiene por objeto evitar de forma urgente la vulneración de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos que a continuación detallo: **DERECHO AL TRABAJO Y POR CONEXIÓN DERECHO A VIDA DIGNA** Con la prohibición de ejercer cargo público se está poniendo en riesgo mi estabilidad laboral, lo que implicaría la pérdida de mi empleo, de mi remuneración, y la imposibilidad de atender los gastos de mi enfermedad, lo que por conexión con el art.66 de la Constitución vulnera el derecho a una vida digna. **DERECHO A LA SALUD** Como he manifestado en los antecedentes, tengo una enfermedad autoinmune que requiere tratamiento continuo, compra de medicinas, privándome de mi trabajo y de mis ingresos no podría pagar los gastos de enfermedad condenándome en poco tiempo probablemente a la muerte.*

**DERECHO A LA SEGURIDAD JURDICA** El artículo 82 de la CRE consagra el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: "Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes La seguridad jurídica, como señala la norma constitucional, se basa en la obediencia a la norma suprema y al resto de normas que conforman el ordenamiento jurídico, por parte de todas las autoridades que ejercen cargos públicos, garantizando el respeto de los derechos de los ciudadanos. Así lo ha señalado la Corte Constitucional, en la Sentencia N' 014-10-SEP-CC dictada en el caso N' 0371-09-EP: "La garantía del debido proceso consolida, a su vez, la seguridad jurídica que constituye el elemento esencial y patrimonio común de la cultura del Estado de derechos y justicia, garantiza la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y la ley; es la confiabilidad en el orden jurídico, la certeza sobre el derecho escrito y vigente, es decir, el reconocimiento y la previsión de la situación jurídica. B pues, la seguridad jurídica "el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana" respecto de la correcta y debida aplicación del ordenamiento jurídico vigente y como tal "debe reflejarse en todas las actuaciones del poder público, tanto de carácter administrativo como jurisdiccional". Tal concepción jurídica ha sido reiteradamente señalada por la Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia No. 180-15-SEP-CC dictada en el caso 1755-10-EP, en la Sentencia No. 231-12- SEP-CC dictada en el caso 0772-09-EP y en la Sentencie No. 016-13-SEP-CC, Caso No. 1000-12-EP, en la que, además, determinó: Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del, respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional" **DERECHO AL DEBIDO PROCESO** La Corte Constitucional ha señalado que el debido proceso es un principio jurídico procesal o sustantivo según el cual, toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar un resultado justo equitativo dentro del proceso. Ha establecido también que este principio procura tanto el bien de las personas, como de la sociedad en su conjunto, por cuanto las personas tienen interés en defender adecuadamente sus pretensiones dentro de un proceso; y la sociedad tiene interés en que el proceso sea llevado de la manera más adecuada posible, para satisfacer las pretensiones de justicia que permitan mantener el orden social, pues en un estado de derecho toda sentencia o trámite administrativo debe basarse en un proceso previo legalmente establecido. El derecho al debido proceso se lo concibe como la garantía destinada a limitar las actuaciones que denoten abusos de poder, es decir, impedir que cualquier decisión de la autoridad contenga representaciones de ilegitimidad que amenacen, afecten lesionen algún derecho particularmente, como consecuencia de la vulneración de las garantías que lo configuran. De esta forma, el debido proceso comporta el concepto de prevención, en tanto controla que la administración y legislación no se concentren en la discrecionalidad y por el contrario su actividad reproduzca criterios de razonabilidad, lo cual redundaría en que el derecho al debido proceso adquiere el carácter de límite material, frente al posible ejercicio arbitrario de las facultades por parte de las

autoridades del Estado. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resaltado que el debido proceso como límite a la actividad estatal, se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, con el objeto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. La violación a los preceptos de derecho a la defensa, tutela judicial efectiva y debido proceso, se patentizarán en la acción de protección que se presentará oportunamente. **PETICIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES** La Corte Constitucional, en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 436, numeral 6, y artículo 2, numeral 3 de la LOGJCC, emitió una sentencia de jurisprudencia vinculante (sentencia No. 001-10-PJO.CC, caso No. 0999-09-JP)9, en la que señaló expresamente que "La medida cautelar cumple con la función de suspender provisionalmente el acto presuntamente violatorio de derechos constitucionales, hasta que, vía sentencia, se declare o no dicha vulneración" En virtud de este antecedente y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 87 de la Constitución de la República del Ecuador; 13, número 5, 26 y 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito que, con el fin de detenerla vulneración de los derechos constitucionales señalados, se sirva disponer la suspensión provisional de la Providencia Nro.0001-SC-GPC-156-2022, contenida en el juicio coactivo Nro. JG-ACP-00011-2016 entablado por la Corporación Nacional de Finanzas populares y Solidarias "CONAFIPS", SUBGERENCIA DE COACTIVA, especialmente en lo que dice relación con la Prohibición de Ejercer Cargo público, hasta tanto se resuelva la acción de protección que voy a presentar. Teniendo presente lo que dispone el artículo 28 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, declaro que, de ninguna manera, pretendo un prejuzgamiento sobre la declaración de la violación de los derechos, situación que se resolverá en la correspondiente acción de protección. La única pretensión es que usted, señor juez constitucional, interrumpa la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso, al derecho a la defensa, al derecho al trabajo y por conexión al derecho a la vida digna. En tal virtud, usted, señor Juez, actuando con sujeción a los mandatos previstos en los artículos 29 y 33 de LOGJCC, en su primera providencia, sin necesidad de convocar a audiencia pública previa y sin que se requiera prueba adicional alguna, se servirá ordenar dicha suspensión y comunicar al Ministerio de Trabajo para que se abstenga de registrar la referida prohibición de ejercer cargo público, así como a la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias, de ejecutar todos y cualquier acto que implique la ejecución de dicha resolución al momento de notificar el auto de calificación. **DECLARACIÓN:** Declaro, bajo juramento, que no he presentado, de manera conjunta o individual, otra petición de medidas cautelares, en contra de la misma persona, por el mismo acto y con la misma pretensión, conforme lo exigen los artículos 10, numeral 6. y 32, inciso tercero, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional **NOTIFICACIÓN A LA AUTORIDAD** Admitida a trámite esta demanda y dispuesta la medida cautelar materia de esta petición; solicito a usted, señor Juez, se sirva poner en conocimiento de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, en los correos dayana.abad@finanzaspopulares.gob.ec perteneciente a Mgs. Dayana Belén Abad Alomía (Ejecutora de Coactiva de la CONAFIPS) gpovedaconafips64@hotmail.com

*perteneciente a Dr. Galo Poveda Camacho (Secretario Abogado Externo CONAFIPS). Así mismo se dignará poner en conocimiento de la Dirección del Ministerio de Transporte y Obras Públicas de Loja, en el correo docampo@mtop.gob.ec perteneciente al Ing. Danny Andrei Ocampo Veintimilla, Director Distrital del Ministerio de Transporte y Obras Públicas de Loja. Esta notificación únicamente se hará con la finalidad de que se cumplan las medidas cautelares que usted disponga. **DOCUMENTOS QUE SE ADJUNTAN** 1) Copia de credencial de abogado Dr. Miguel Valarezo Tenorio. 2) Copia cédula de identidad de Dunnia del Cisne Rodríguez Cueva. 3) Certificado Médico Dunnia Rodríguez donde consta que adolezco de LUPUS ERITEMATOSO SISTÉMICO. 4) Copia de la acción de protección Nro. 11904-2016-00022. 5) Copia de la Providencia Nro.0001-SC-GPC-156-2022, contenida en el juicio coactivo Nro. JC-ACP-00011-2016 entablado por la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias "CONAFIPS" SUBGERENCIA DE COACTIVA. 6) Documento QUIPUX en donde se me concede 48 horas para subsanar la notificación de impedimento para ejercer cargo público. 7) Reporte de Impedimento 8) Oficio Nro. FPL-FEAP3-0814-2022-000223-0 suscrito por la Fiscal Dra. Bella Castillo Hidalgo, en donde hace conocer a la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, que tengo la calidad de VICTIMA en el asunto planteado contra funcionarios de Cooperativa PROSPERAR. **NOTIFICACIONES** Las notificaciones que me correspondan, las recibiré en el casillero judicial electrónico n y en los correos electrónicos: mavalarezo@hotmail.com y dunnia\_rc@hotmail.com Designo como mi abogado defensor al Dr. Miguel Valarezo Tenorio, abogado número de con matrícula 11-1995-16 del Foro de Abogados a quien autorizo para que con su sola firma, presente todos los escritos realicen todas las diligencias necesarias para la defensa de la presente causa, así como para que concurran en mi nombre y representación, a las audiencias que sean necesarias.(...)”.*

2) El día viernes 21 de Octubre de 2022 a las 14h39, se realiza el sorteo respectivo por parte de la funcionaria del Consejo de la Judicatura respectiva Sra. Andrea Victoria Ordoñez Yaguache, el mismo que reposa a Fs. 18 vuelta del expediente, donde se colige que el proceso de garantías jurisdiccionales (constitucional) recae en conocimiento del suscrito Juez, recalcando que el expediente es entregado a mi persona el día viernes 21 de octubre de 2022 a las 15h00.

3) El suscrito Juez avoca conocimiento de la causa mediante la presente decisión, de conformidad al artículo 31, 32 y 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**SEGUNDO: COMPETENCIA.-** El suscrito Juez, es competente para conocer y resolver la presente acción, de conformidad a la designación mediante acción de personal Nro. 0828-DNTH-2020-JV de fecha 30 de abril del 2019 emitida por el Dr. Pedro José Crespo Crespo Director General del Consejo de la Judicatura, de la resolución N° 214-2017 emitida por el pleno del Consejo de la Judicatura, y de conformidad con lo determinado en el artículo 7 y 167 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con lo determinado en el artículo 156 del Código Orgánico de la Función

Judicial que indica: *“COMPETENCIA.- Competencia es la medida dentro de la cual la potestad jurisdiccional está distribuida entre las diversas cortes, tribunales y juzgados, en razón de las personas, del territorio, de la materia, y de los grados”*.- El artículo 86 de la Constitución de la República determina: *“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 (...)”*.- Adicionalmente, se debe destacar que la sentencia de Precedente Jurisprudencial Obligatorio No. 001-10-PJO-CC, dentro del caso No. 0999-09-JP emitida por la Corte Constitucional del Ecuador determina: *“3.3. La Corte Constitucional, tal como lo ha dicho en ocasiones anteriores, determina que los servidores públicos, en este caso particular, juezas y jueces del país, cuando conocen de garantías jurisdiccionales se alejan temporalmente de sus funciones originales y reciben la denominación de juezas y jueces constitucionales (...)”*.

**TERCERO: VALIDEZ PROCESAL.-** La presente Acción Constitucional de Medidas Cautelares Autónomas, se ha sustanciado de conformidad a lo señalado en el artículo 88 de la Constitución de la República, en concordancia con lo determinado en los artículos 6, 7, 26 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que en la tramitación de la presente causa se han respetado los derechos y garantías constitucionales que asisten a las partes, con observancia de las normas para proceder en este tipo de garantías jurisdiccionales. Siendo así en la tramitación del presente expediente no se ha omitido solemnidad sustancial alguna o vulnerado algún derecho de protección que pueda afectar su validez, ante lo cual se declara válido el proceso, tal como lo prevé el artículo 22 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**CUARTO. - IDENTIDAD DE LOS SUJETOS PROCESALES.** - En la presente causa, comparece la ciudadana RODRIGUEZ CUEVA DUNNIA DEL CISNE, demandando medidas cautelares autónomas en contra de la COORPORACIÓN NACIONAL DE FINANZAS POPULARES Y SOLIDARIAS (e IÑIGO SALVADOR CRESPO en su calidad de Procurador General del Estado).

**QUINTO: PRUEBA: 6.1 PARTE ACTORA:** Presentó como elementos probatorios los siguientes: **1)** Copias simples de Certificado médico emitido por el médico tratante Santiago Arellano Luna, médico tratante de Reumatología y Biológicos de H.M.Y.M quien indica en lo principal que la Sra. RODRIGUEZ CUEVA DUNNIA DEL CISNE presenta diagnóstico de LUPUS ERITEMATOSO SISTEMICO (M321). **2)** Impresión del sistema SATJE de la sentencia adoptada en la causa 11904201600022. **3)** Copia simple de la providencia emitida en el juicio coactivo Nro. JC-ACP-00011-2016 emitida el 17 de mayo de 2022 a las 09h04. En lo principal dicha providencia establece la inscripción de la prohibición de ejercer cargos públicos y prohibición de contratar con el Estado. **4)** A fs. 6 del expediente Memorando Nro. MTOP-RRHH\_LOJ-2022-251-ME de fecha 19 de octubre de 2022 dirigido a la ciudadana LCDA. DUNNIA DEL CISNE RODRIGUEZ CUEVA (entre otras) el mismo que concede el término de 48 horas para levantar el impedimento legal para ejercer cargo público. **5)** Certificado electrónico de Validación de registro de prohibición para ejercer cargo público

suscrito por la Esp. MISHELL CAROLINA RODRIGUEZ LATORRE, el mismo que indica en lo principal que la señora RODRIGUEZ CUEVA DUNNIA DEL CISNE, si registra impedimento. 6) Copias simples de oficio Nro. FPL-FEAP3-0814-2022-000223-O, suscrito por la Dra. BELLA CASTILLO en su calidad de fiscal de Loja. 7) Copia simple de la cédula de ciudadanía y certificado de votación de la señora RODRIGUEZ CUEVA DUNNIA DEL CISNE.

## **SEXTO: NORMATIVA CONVENCIONAL, CONSTITUCIONAL, LEGAL, JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINARIA.-**

**6.1 MARCO CONVENCIONAL:** En cuanto al control de convencionalidad, que obligatoriamente debemos realizar los administradores de justicia, en relación a las medidas cautelares autónomas se señala lo siguiente: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de acuerdo el numeral 1 del artículo 25 del Reglamento de la Comisión (Derechos H. R., 2013), las medidas cautelares se darán: “(...) *En caso de gravedad y urgencia y toda vez que resulte necesario de acuerdo a la información disponible, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, solicitar al Estado de que se trate la adopción de medidas cautelares para evitar daños irreparables a las personas. (...)*”. Además, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos menciona que las medidas provisionales: “(...) *tienen un carácter cautelar ya que preserva una situación jurídica, al mismo tiempo reconoce que característica más destacable es la de tutelar, ya que protegen derechos humanos, buscando evitar daños irreparables a las personas. (...)*”. (Caso del Periódico la “La Nación”. Medidas Provisionales respecto de Costa Rica., 2001). Ahora bien, el objeto y fin de las medidas es “(...) *preservar los derechos en posible riesgo en el lapso de tiempo en que se resuelva la controversia. Por tanto las medidas buscan asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo, evitando que se lesionen los derechos en litigio, logrando la efectividad de la decisión final. (...)*”. (Asunto respecto a dos niñas del pueblo indígena Taromenane en aislamiento voluntario, Medidas Provisionales respecto del Ecuador., 2014). También, la Corte Interamericana en el Caso del Periódico “La Nación” (2001) ha señalado que: “(...) *siempre y cuando se reúnan los requisitos básicos, las medidas provisionales se transforman en una verdadera garantía jurisdiccional de carácter preventivo, por cuanto protegen derechos humanos, en la medida en que buscan evitar daños irreparables a las personas (...)*”. Finalmente, en la resolución del Asunto del Complejo Penitenciario de Pedrinhas (2014) para que la Corte (interamericana) pueda disponer de medidas provisionales debe existir los requisitos de: “(...) “gravedad”, para efectos de la adopción de medidas provisionales, la Convención *requiere que aquella sea “extrema”, es decir, que se encuentre en su grado más intenso o elevado. El carácter “urgente” implica que el riesgo o amenaza involucrados sean inminentes, lo cual requiere que la respuesta para remediarlos sea inmediata. Finalmente, en cuanto al daño, debe existir una probabilidad razonable de que se materialice y no debe recaer en bienes o intereses jurídicos que puedan ser reparables.* (pág. 08)(...)” (parámetros similares a las de nuestro país).

**6.2 MARCO CONSTITUCIONAL:** La Constitución de la República en su artículo 86

determina las disposiciones comunes a las garantías jurisdiccionales, señalando lo siguiente: “*Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: 1. Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución. 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. b) Serán hábiles todos los días y horas. c) Podrán ser propuestas oralmente o por escrito, sin formalidades, y sin necesidad de citar la norma infringida. No será indispensable el patrocinio de un abogado para proponer la acción) Las notificaciones se efectuarán por los medios más eficaces que estén al alcance del juzgador, del legitimado activo y del órgano responsable del acto u omisión. E) No serán aplicables las normas procesales que tiendan a retardar su ágil despacho. 3. Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública, y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse. Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la corte provincial. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución. 4. Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley. 5. Todas las sentencias ejecutoriadas serán remitidas a la Corte Constitucional, para el desarrollo de su jurisprudencia. (...)*”. Además nuestra Carta magna, en cuanto a las Medidas Cautelares dispone: “Art. 87.- *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.(...)*”(énfasis me pertenece).

**6.3 MARCO LEGAL:** En cuanto a lo manifestado, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señala: “(...) Art. 26.- *Finalidad.- Las medidas cautelares tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Las medidas cautelares deberán ser adecuadas a la violación que se pretende evitar o detener, tales como la comunicación inmediata con la autoridad o persona que podría prevenir o detener la violación, la suspensión provisional del acto, la orden de vigilancia policial, la visita al lugar de los hechos. En ningún caso se podrán ordenar medidas privativas de la libertad. Art. 27.- 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.- Art. 28.- Efecto jurídico de las medidas.- 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. Art. 29.- Inmediatez.- Las medidas cautelares deberán ser ordenadas de manera inmediata y urgente. La jueza o juez deberá ordenarlas en el tiempo más breve posible desde que recibió la petición. Art. 30.- Responsabilidad y sanciones.- 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. Sección Segunda Procedimiento Art. 31.- Procedimiento.- El procedimiento para ordenar medidas cautelares será informal, sencillo, rápido y eficaz en todas sus fases. La jueza o el juez tendrá la obligación de buscar los medios más sencillos que estén a su alcance para proteger el derecho amenazado o que está siendo vulnerado. Art. 32.- Petición.- Cualquier persona o grupo de personas podrá interponer una petición de medidas cautelares, de manera verbal o escrita, ante cualquier jueza o juez. **Si hubiere más de una jueza o juez, la competencia se radicará por sorteo.** En la sala de sorteos se atenderá con prioridad a la persona que presente una medida cautelar. En caso de que se presente la petición oralmente, se realizará el sorteo sólo con la identificación personal. La petición podrá ser interpuesta conjuntamente con el requerimiento de cualquiera de las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución, cuando tenga por objeto detener la violación del derecho. En estos casos, las medidas cautelares se tramitarán previamente a la acción para declarar la violación de derechos por lo que no se requerirá la calificación del requerimiento para que proceda la orden de medidas cautelares; de ser procedente, la jueza o juez podrá ordenar las medidas cautelares cuando declare la admisibilidad de la acción. El requerimiento se tramitará de conformidad con lo dispuesto en esta ley. El peticionario deberá declarar si ha interpuesto otra medida cautelar por el mismo hecho. Art. 33.- Resolución.- 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. **La jueza o juez admitirá o denegará la petición de medidas cautelares mediante resolución** sobre la cual no se podrá interponer recurso de apelación. En el caso de que la jueza o juez ordene las medidas correspondientes, especificará e individualizará las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la medida cautelar y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse; sin perjuicio de que, por las circunstancias del caso, la jueza o juez actúe de forma verbal; y se utilizarán los medios que estén al alcance de la jueza o juez, tales como llamadas telefónicas, envíos de fax o visitas inmediatas al lugar de los hechos. Art. 34.- Delegación.- 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. Art. 35.- Revocatoria.- La revocatoria de las medidas cautelares procederá sólo cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, hayan cesado los requisitos previstos en esta ley o se demuestre que no tenían fundamento. En este último caso, la persona o institución contra la que se dictó la medida podrá defenderse y presentar los hechos o argumentos que sustenten la revocatoria de la medida cautelar. Para que proceda la revocatoria, la institución o persona a quien se haya delegado o las partes, deberán informar a la jueza o juez sobre la ejecución de las medidas. Cuando la jueza o juez considere que no procede la revocatoria, deberá determinar las razones mediante auto, que podrá ser apelado en el término de tres días. Art. 36.- Audiencia.- **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. Art. 37.- Prohibición.- No se podrá interponer una medida cautelar contra otra medida cautelar por el mismo hecho violatorio o amenaza a los derechos. Art. 38.- Remisión de providencias.- La jueza o juez deberá enviar, mediante informe sumario o auto, las medidas cautelares adoptadas o negadas a la Corte Constitucional para su eventual selección y revisión. (...).*

**6.4 MARCO JURISPRUDENCIAL:** En cuanto a la jurisprudencia, la Corte Constitucional del Ecuador, como máximo organismo de Control, Interpretación y administración de justicia Constitucional, en la SENTENCIA N.º 034-13-SCN-CC CASO Nro 0561-12-CN señala: *“(...) Las medidas cautelares pueden ser activadas cuando ocurren tanto amenazas como vulneraciones o violaciones de los derechos constitucionales, sin embargo, los efectos en uno u otro caso son distintos. En el primer supuesto, es decir en caso que concurran las amenazas, el objeto es prevenir una posible vulneración de los derechos, evitando que sucedan los hechos que se consideran atentatorios a derechos; en tanto que en el segundo supuesto, es decir en el caso de vulneraciones o violaciones a derechos constitucionales, el objeto es cesar dicha transgresión. En este sentido, de los preceptos constitucionales del artículo 87 de la Constitución de la República, así como del artículo 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se reitera que el objeto de las medidas cautelares es evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos constitucionales. El artículo 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al definir la finalidad de las medidas cautelares, establece "Las medidas cautelares tienen como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho (...)" En efecto, entre el daño temido y un daño efectivo, se presenta la amenaza de que el daño se consume. Así, la demora alimenta el riesgo de la consumación del daño, por lo que el constituyente ha previsto la posibilidad de presentar solicitudes de medidas cautelares autónomas. (...) (...) El presupuesto de la amenaza, tal como se encuentra prevista en nuestra Constitución en el artículo 87, se refiere a cuando un bien jurídico que, sin ser necesariamente afectado o lesionado, se encuentra en tránsito de sufrir un daño grave y la persona está sujeta a la inmediata probabilidad de que la vulneración suceda. Ello se relaciona también de manera directa con la inminencia del daño y justifica una urgente necesidad de actuación por parte*

de las juezas y jueces constitucionales que conocen estas medidas, de lo contrario, el daño se consumaría, convirtiendo en inefectiva la medida solicitada. **En este caso, lo que procede es la presentación de una solicitud de medidas cautelares autónomas** y su concesión, en caso de que ella fuere pertinente. Por otro lado, el artículo 26 inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional exige que las medidas cautelares sean medidas adecuadas a la violación que se pretende evitar o detener, con lo cual, la norma da a entender que la medida dispuesta deberá ser siempre proporcional y necesaria en relación al fin que se persigue (una relación proporcional media y fin) en la cual, la importancia de la intervención deba estar justificada en la importancia de la realización o satisfacción de un fin y dependerá entonces de la gravedad del caso y las circunstancias particulares del mismo, sin que en ningún caso puedan ser excesivas o desproporcionadas. Finalmente, la efectividad de una medida está dada en función de los resultados efectivos y reales que se pueden obtener con la activación de la misma, los que se medirán en cada caso. (...). Además, la Corte Constitucional en sentencia N.º 052-11-SEP-CC CASO N.º0502-11-EP sobre las medidas cautelares señala lo siguiente: “(...) 2. Presupuestos para la adopción de medidas cautelares constitucionales señala que: “Para la adopción de medidas cautelares se requiere la concurrencia de los siguientes elementos: **a) que se encuentre comprometido un derecho constitucional; b) inminencia cuando se pretenda hacer cesar la amenaza de violación del derecho; y c) gravedad -evitar daños irreversibles, hacer cesar la intensidad o frecuencia de la violación.** (...)”.- La Corte Constitucional, mediante sentencia 110-14-SEP-CC, en el caso No. 1733-11-EP resuelve: “(...) 4. Considerando los razonamientos expuestos en esta sentencia y evidenciando la confusión que existe en los operadores de justicia respecto de los límites y alcances de la acción constitucional de medidas cautelares y a los alcances de las medidas a ser dictadas dentro del control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional, en aplicación de su atribución prevista en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, emite las siguientes reglas con efecto erga omnes a ser observadas por los operadores de justicia, bajo prevenciones de sanción: **4.1 Dentro de la sustanciación de una acción constitucional de medidas cautelares, cuyo objeto es el amparo de los derechos constitucionales, las juezas y jueces no podrán bajo el justificativo de salvaguardar un derecho constitucional determinado, vulnerar otros derechos constitucionales, puesto que de ser así, se desconocería el objeto de la garantía y se constituiría en un mecanismo mediante el cual se sacrifiquen derechos a costa de otros, lo cual atentaría contra la concepción del Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia social.; 4.2 La posibilidad de suspender provisionalmente una disposición jurídica y por ende los efectos que su vigencia produce, o la concesión o revocatoria de medidas cautelares referentes a la aplicabilidad o inaplicabilidad de dicha norma, es una atribución privativa de la Corte Constitucional dentro del control de constitucionalidad, conforme lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República.; 4.3 Las juezas y jueces ordinarios cuando en conocimiento de una garantía jurisdiccional se conviertan en jueces constitucionales, no son competentes para suspender una disposición jurídica o sus efectos, ni aun cuando haya sido demandada como inconstitucional ante la Corte Constitucional, ya que de hacerlo incurrirían en una arrogación de funciones y por ende en**

*una vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.(...)” (énfasis propio).- Finalmente, la tantas veces mencionada Corte Constitucional mediante sentencia 026-13-SCN-CC en el caso 0187-12-CN dispone: “(...) Medidas cautelares: Las medidas cautelares por lo tanto, tienen como características principales el ser provisionales, instrumentales, urgentes, necesarias e inmediatas. Provisionales, en el sentido de que tendrán vigencia el tiempo de duración de la posible vulneración; instrumentales, por cuanto establecen acciones tendientes a evitar o cesar una vulneración; urgentes, en razón de que la gravedad o inminencia de un hecho requiere la adopción inmediata de una medida que disminuya o elimine sus efectos; necesarias, ya que las medidas cautelares que se apliquen a un caso concreto deberán ser adecuadas con la violación; e inmediatas, porque la jueza o juez deberá ordenarlas en el tiempo más breve posible desde que recibió la petición.; De lo dicho, al ser las medidas cautelares instrumentos urgentes e inmediatos que requieren una decisión oportuna del juez en relación a la gravedad del hecho, el procedimiento para su sustanciación será informal, sencillo, rápido y eficaz en todas sus fases, adicionalmente, el juzgador tendrá la obligación de buscar los medios más sencillos que estén a su alcance para proteger el derecho amenazado o que está siendo vulnerado, es decir, la proporcionalidad entre la medida adoptada y el daño que se pretende prevenir.; Las juezas y jueces constitucionales para conceder las medidas cautelares, autónomas o en conjunto, le basta la invocación de la amenaza o violación del derecho, según sea el caso, aparezca verosímil, la medida otorgada deberá ser proporcional a la amenaza o violación que se pretende tutelar, sin que dicho pronunciamiento se constituya en un prejuzgamiento sobre la garantía jurisdiccional propuesta en su conjunto. La Corte destaca que el hecho que el legislador haya previsto que no se requiera de **notificación formal a las personas o instituciones involucradas**, lo cual en principio podría aparentar como violación al derecho a la defensa, tal previsión no es desproporcional, violatoria de derecho alguno y por lo mismo inconstitucional, dada la naturaleza misma de la medida cautelar como una acción tutelar idónea creada por el Constituyente, que busca a toda costa cesar o evitar de manera inmediata y urgente una violación o amenaza de derechos que no puede esperar un proceso de fondo dado el rango de los derechos que se afectan o que se verían afectados y que merecen este tipo de protección.Por otra parte, se debe tener en cuenta que cuando se ejecuten actos que representen amenazas de violación de derechos constitucionales, y que por tal motivo se presenten peticiones de medidas cautelares, al surgir un fundado temor de que se materialice tal vulneración de derechos, las autoridades públicas o cualquier otra persona que los cometa podrían recurrir a la ocultación de información, desaparición de pruebas, etc., razón por la cual, el legislador estimó procedente que no sea condición indispensable citar o notificar a las personas o autoridades públicas sobre la petición de medidas cautelares, conforme lo señalado en el artículo analizado. (...)”.-*

**6.5 MARCO DOCTRINARIO:** En cuanto a la doctrina, los tratadistas en relación a las medidas cautelares como garantías constitucionales señalan: “(...) Las medidas cautelares sirven entonces como una garantía para precautelar los derechos constitucionales que se encuentran en riesgo por la acción u omisión de una autoridad pública o un particular y así

*evitan la consecución de daños irreversibles. (...)*. (Terán Uribe). Ahora bien, el tratadista Rocco (1977) manifiesta: *“(...) Las medidas cautelares tratan de mantener inmutada una situación de hecho y de derecho incierta o controvertida, que se teme pueda ser alterada por distintos eventos o por hechos impugnables a las partes, proveyendo en hacer imposible su modificación o por lo menos predisponiendo los medios para restablecer la situación preexistente. (pág.16) Esto quiere decir que las medidas preventivas se adoptan cuando se observa el cambio probable de un hecho y si esto ocurre se elimina dicho cambio, así también se anticipan a través de la prevención el cambio probable de ese hecho Pérez (2012). (...)*”. Además, las medidas cautelares como garantía jurisdiccional es una herramienta para la protección de los derechos reconocidos en la constitución y tratados internacionales, criterio que es compartido con Masapanta (2013): *“(...) Su implementación permite evitar la vulneración de derechos o cesar su violación en caso de haberse producido; aquello va encaminado dentro del paradigma garantista ecuatoriano en donde el fin primigenio del Estado es la tutela y la protección de los derechos constitucionales (...)* (pág. 245). Finalmente, Ernesto Rey Cantor y Ángela Rey, en su libro Medidas Provisionales y medidas cautelares, señalan: *“(...) El artículo 87 de la Constitución de la Republica determina: 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”, razón por la cual el objeto de las medidas cautelares es proteger los derechos constitucionales y humanos ante las amenazas o violaciones. (...)*”.

Lo expuesto, deja en evidencia que las medidas cautelares, se constituyen en un idóneo medio de protección de derechos, a través de un mecanismo sencillo y eficaz, donde se puede utilizar la oralidad en todas sus fases e instancias, todos los días y horas serán hábiles, la eficacia en cuanto a las notificaciones, la inaplicabilidad de normas procesales que tiendan a retardar el despacho de la causa, el no poder presentar más de una vez la demanda de violación de derechos contra las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones y con la misma pretensión, el no requerimiento del patrocinio de un abogado. Es decir se tratan de garantías sumarísimas, cuya decisión depende de un juez constitucional.

Por consiguiente es menester del suscrito, el verificar si efectivamente, la solicitud de medidas cautelares autónomas presentadas por la ciudadana RODRIGUEZ CUEVA DUNNIA DEL CISNE, cumple con los presupuestos para su concesión; situación que analizaremos a continuación:

## **SÉPTIMO: PRESUPUESTOS PARA LA CONCESIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES**

:

**7.1 PELIGRO EN DEMORA:** Conforme lo señala la Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia Nro. 034-13-SCN-CC CASO Nro. 0561-12-CN, en lo referente al peligro en la demora, este presupuesto resulta relevante por cuanto la generalidad de los procesos conlleva un tiempo considerable que no puede ser tolerado bajo ningún supuesto, cuando de por medio

se encuentran derechos constitucionales en juego, no obstante, este peligro en la demora, como se lo ha denominado, tampoco puede ser un criterio arbitrario o una evaluación abstracta; ella se desprende del caso en concreto atendiendo las especiales circunstancias del mismo que justifiquen una acción urgente, que tenga por objeto cesar la amenaza, evitar o cesar la violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos (artículo 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional). En cuanto a este presupuesto, la accionante en su petición de medidas cautelares alega: “(...) la suspensión provisional de la Providencia Nro.0001-SC-GPC-156-2022, contenida en el juicio coactivo Nro. JG-ACP-00011-2016 entablado por la Corporación Nacional de Finanzas populares y Solidarias 'CONAFIPS', SUBGERENCIA DE COACTIVA, especialmente en lo que dice relación con la Prohibición de Ejercer Cargo público, hasta tanto se resuelva la acción de protección que voy a presentar. (...)” (énfasis me pertenece). Es decir la ciudadana en mención, directa e indirectamente pretenden mediante una medida cautelar autónoma, que la COORPORACIÓN NACIONAL DE FINANZAS POPULARES Y SOLIDARIAS suspenda la ejecución de un proceso coactivo, y particularmente que se deje sin efecto una medida cautelar ordenada en dicho proceso como es el registro de prohibición de ejercer cargo público, **acto administrativo generado el 30 de mayo de 2022 a las 09h04**; situación que gira alrededor exclusiva del principio de juridicidad consagrado en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, y como bien ha dicho en su demanda la propia legitimada activa, cuenta con su propia vía ordinaria e incluso jurisdiccional (donde incluso hace conocer que existen decisiones de autoridad competente como es una decisión judicial en la causa 11604-2016-00022), desnaturalizando por completo el fin de las medidas cautelares autónomas, puesto que como se ha detallado en el punto Nro. 6 de la presente decisión, el objetivo de las mismas, es evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución, e instrumentos internacionales de derechos humanos.

Por lo expuesto, en función del principio de juridicidad antes detallado, las autoridades están facultadas para actuar exclusivamente en el ámbito de sus competencias, sin que el suscrito, pueda a través de medidas cautelares autónomas, limitar las actuaciones de funcionarios públicos con competencia para el efecto, puesto que existe la vía idónea y expedienta para hacerlo, más aún cuando se trata de un proceso coactivo iniciado por la autoridad competente.

Por ende, en la causa, no se ha cumplido con el presupuesto de peligro en demora, puesto que no se ha justificado la necesidad de una acción urgente, que tenga por objeto cesar la amenaza, evitar o impedir la violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos. Más aún cuando de la propia prueba aportada por la accionante, se demuestra que el acto que pretende se suspenda, es emitido el 17 de mayo de 2022, por tanto hasta el 21 de octubre de 2022 fecha en que se presenta la acción, han pasado **157 días**. Y si consideramos el 08 de agosto de 2022 fecha en que dice la accionante haberse notificado dicha providencia, hasta la presente fecha han pasado **74 días**, es decir ha tenido el

tiempo suficiente para hacer valer sus derechos.

Así mismo, en relación con el presupuesto del peligro en la demora, no basta o no es suficiente un simple temor, sino la inminencia de que el daño se producirá conculcando los derechos constitucionales, situación que en la presente causa no se ha demostrado por parte de la legitimada activa.

Finalmente hay que recalcar, que la accionante solicita erróneamente vía constitucional, situaciones que tienen una vía ordinaria idónea y expedita.-

**7.2 La gravedad:** La gravedad, por su lado, según lo determina la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, prevista en el artículo 27 segundo inciso, se verifica cuando el daño que se provoca o que esta por provocarse puede ser irreversible o por la intensidad o frecuencia de la violación.

En esta línea, la gravedad hace alusión entonces a un peligro o daño real que puede sufrir o sufre una persona que puede ser o es víctima de una violación a un derecho reconocido en la Constitución. Conforme con lo señalado en la Ley ibídem, es necesario que el daño sea grave para conceder la medida cautelar.

Para dicha calificación, el juez deberá establecer que este resulte irreversible, o de que su intensidad o frecuencia ameriten la emisión de las medidas. Se debe verificar, entonces, que el daño que se registre recaiga sobre un derecho reconocido en la Constitución, en un instrumento de derecho internacional sobre derechos humanos o se derive inclusive del concepto mismo de dignidad humana y que la presunta vulneración demande la actuación jurisdiccional en su protección con una urgencia que no pueda ser conseguida por medio de las garantías de conocimiento. En conclusión, el Juez debe observar las circunstancias en las que se produce dicha vulneración y de igual forma la calificación de urgente debe ser para la protección de derechos constitucionales y no para los derechos reales cuyo accionar tienen vía propia.

En cuanto a este punto, la accionante no ha podido comprobar, que el proceso coactivo Nro. JC-ACP-00011.2016 instaurado en contra de la ciudadana RODRIGUEZ CUEVA DUNNIA DEL CISNE, se constituya perse como un acto atentatorio a los derechos al Trabajo, Salud, Seguridad Jurídica y Debido Proceso, más aún cuando la propia accionante se refiere a que existe una decisión judicial a su favor en cuanto a la inembargabilidad de sus remuneraciones, situación fáctica que de no cumplirse tiene una vía idónea y expedita para hacer valer sus derechos. Además, la propia accionante adjunta la providencia emitida en el proceso coactivo Nro. JC-ACP-00011.2016 el día 17 de mayo de 2022 donde se establece la inscripción de la prohibición de ejercer un cargo público como medida cautelar, teniendo dicha ciudadana plena facultad jurídica para emprender las acciones administrativas y judiciales que considerare pertinente; lo cual comprueba que dicha ciudadana no ha demostrado con exactitud, como el Proceso Coactivo Nro. JC-ACP-00011.2016 que tiene una vía

jurisdiccional ordinaria, pueda provocar un daño eminente y grave a los derechos de dicha ciudadana; o, como dicho proceso coactivo Nro. JC-ACP-00011.2016, provoca un daño irreversible a su persona. Más aún cuando se ha manifestado en varias ocasiones que dicho proceso coactivo se encuentra regulado por el Código Orgánico Administrativo y mantiene todos los recursos administrativos y judiciales que existen para el efecto.

Por lo expuesto, en la causa no se cumple con el presupuesto de gravedad, para que se active una medida cautelar autónoma, como pretende la accionante; más aún cuando no se colige que se vea comprometido o exista una posible vulneración de un derecho constitucional (Trabajo, Salud, Seguridad Jurídica y Debido Proceso).-

**7.3 VEROSIMILITUD FUNDADA DE LA PRETENSIÓN:** Uno de los presupuestos para la concesión de las cautelares es la verosimilitud (*fumus Boris iuris*), que consiste en que el Juez no debe tener un conocimiento profundo de lo que se pide, sino únicamente una apariencia de buen derecho o bases para su otorgamiento. Existe un pronunciamiento de la Corte Constitucional Ecuatoriana en la (Sentencia 0034-13-SCN-CC, 2013), acerca de la verosimilitud la misma que determina: “(...) *La verosimilitud fundada de la pretensión, conocido en doctrina como el fumus boni iuris o apariencia de buen derecho, es otro de los presupuestos propios de una acción de medida cautelar. Es ella en realidad en donde descansa el fundamento del otorgamiento de una medida cautelar de naturaleza constitucional, pues se basa en una presunción razonable de que los hechos denunciados como violatorios o de inminente violación de los derechos constitucionales, así como de los previstos en instrumentos internacionales sobre derechos humanos, son verdaderos.* (pág.16)(...)”. Se entiende que el Juez debe observar que el pedido realizado por la accionante debe tener una base de razón y claridad, para determinar qué derecho debe ser protegido ante la amenaza de una violación. Criterio que comparte Kielmanovich (2000) el mismo que manifiesta: “(...) *Las medidas cautelares no exigen un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido sino solo en grado de una aceptable verosimilitud, como la probabilidad de que éste exista y no como una incuestionable realidad que solo se logra al agotarse el trámite, si bien aquella debe resultar de los elementos incorporados al proceso que objetivamente y prima facie lo demuestren.* (pág.51)(...)”. La certeza de un hecho generalmente se demuestra en un proceso principal la misma que conduciría a una sentencia, pero la verosimilitud se la concibe como la probabilidad que un hecho atentatorio que vaya en contra de los derechos humanos pueda ocurrir, lo que no exige un estudio profundo sino una apariencia.

En cuanto a este presupuesto, el suscrito juez, una vez que analizado a profundidad la solicitud de medidas cautelares, y en su rol garantista, no ha observado de la exposición de motivos de la peticionaria, que exista una amenaza o eminente riesgo, de vulneración al derecho al Trabajo, Salud, Seguridad Jurídica y Debido Proceso de la accionante; puesto que como se ha mencionado con anterioridad, el proceso coactivo Nro. JC-ACP-00011.2016 instaurado en su contra, se trata de una decisión privativa de la autoridad pública competente, por ende existen vías ordinarias idóneas para efectivizar sus derechos, conforme la propia accionante lo ha

demostrado, así como también, no existe una presunción razonable de las medidas cautelares autónomas, sean idóneas para la pretensión de la compareciente.

En cuanto a esto último, la Corte Constitucional en ese mismo sentido señala: “(...) *Ahora bien, más allá de que todo acto administrativo es impugnabile en sede judicial - generalmente ante los tribunales de lo contencioso administrativo-, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano existen mecanismos de impugnación judicial específicos que han sido concebidos y diseñados para analizar las pretensiones derivadas de la impugnación de un tipo de acto administrativo en particular y, por ende, son idóneos y efectivos para resarcir violaciones de derechos generados por dichos actos. En estos casos, cuando efectivamente se ha diseñado un mecanismo adecuado y eficaz, por regla general, la justicia constitucional debe dar deferencia a la justicia ordinaria, para evitar la superposición de una frente a la otra. (...)*”<sup>[1]</sup>. (Énfasis me pertenece).

Además, dicha Corte Constitucional señala: “(...) *Es indispensable reconocer que no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que respecto de conflictos de mera legalidad existen vías y mecanismos judiciales idóneos y eficaces que se activan ante la justicia ordinaria. (...)*”<sup>[2]</sup>.

Cabe destacar finalmente que el artículo 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es claro en determinar en su último inciso que no proceden las medidas cautelares cuando existen medidas cautelares en la vía administrativa, indicando textualmente lo siguiente: “(...) 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.(...)”<sup>[3]</sup>.

Por todo lo expuesto, es evidente que el principio de juridicidad, no puede ser vulnerado a través de una medida cautelar autónoma, cuando no existe la amenaza o tiene como efecto evitar la vulneración de derechos constitucionales, como pretenden la accionante; puesto que hacerlo, es desnaturalizar esta importante garantía constitucional.

**OCTAVO: DECISIÓN.-** De conformidad a lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y sin considerar necesario la convocatoria a audiencia, de conformidad al artículo 36 del cuerpo legal ibídem, se han apreciado las alegaciones de acuerdo a las reglas de la sana crítica, en tal virtud y por las consideraciones expuestas en la presente resolución, el suscrito Juez en uso de las atribuciones conferidas por la normativa constitucional y legal vigente **RESUELVE: DENEGAR LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES AUTÓNOMAS** propuesta por la ciudadana RODRIGUEZ CUEVA DUNNIA DEL CISNE, en contra de la COORPORACIÓN NACIONAL DE FINANZAS POPULARES Y SOLIDARIAS, (e IÑIGO SALVADOR CRESPO en su calidad de Procurador General del Estado), por las consideraciones expuestas a profundidad en los puntos 6 y 7 de la presente resolución. Por secretaría notifíquese a todos los sujetos procesales y autoridades pertinentes. Se dispone al señor secretario de esta Unidad

Judicial, se proceda en el momento procesal oportuno, conforme a lo establecido en el artículo 38 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Actúe el Dr. Manuel González, en su calidad de secretario de esta Unidad Judicial. **LÉASE, CUMPLASE Y NOTIFIQUESE.-**

- 
1. <sup>^</sup> *Corte Constitucional, sentencia N.º 1679-12-EP/20 párrafo 61.*
  2. <sup>^</sup> *Corte Constitucional, sentencia N.º 1178-19-JP/21 del 17 de noviembre del 2021.*
  3. <sup>^</sup> *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Art. 27.*

**RICARDO FABRICIO ANDRADE UREÑA**  
**JUEZ UNIDAD JUDICIAL(PONENTE)**