

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. –**  
Quito D.M., 15 de junio de 2023.

**VISTOS.** – El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 17 de mayo de 2023, **avoca** conocimiento de la causa **644-23-EP, acción extraordinaria de protección.**

### 1. Antecedentes procesales

1. El 9 de febrero de 2023, Johamely Stefanía Zambrano Kon, en su calidad de procuradora judicial del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (el “**BIESS**” o “**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la decisión emitida el 23 de diciembre de 2022 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Napo (“**Corte Provincial**”). Los antecedentes de la causa son los que se detallan a continuación:
2. El 16 de septiembre de 2022, Jade del Rocío López Cevallos (“**Jade López**” o la “**actora**”) presentó una demanda de medidas cautelares constitucionales en contra del BIESS y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”). Por sorteo, correspondió conocer al Tribunal de Garantías Penales del cantón Tena (el “**Tribunal**”), provincia de Napo.<sup>1</sup>
3. El 21 de septiembre de 2022, mediante providencia, el Tribunal ordenó de forma provisional la suspensión del acto impugnado hasta que se resuelva definitivamente sobre la concesión o no de las medidas cautelares y convocó a las partes procesales a una audiencia.<sup>2</sup>
4. El 23 de septiembre de 2022, el IESS solicitó la revocatoria de las medidas cautelares.

---

<sup>1</sup> El proceso fue signado con el Nro. 15241-2022-00018. En su demanda, Jade López señaló que es funcionaria del Consejo de la Judicatura y que deseó acceder a un préstamo quirografario del BIESS para suplir unos gastos médicos de su esposo. Sin embargo, al aplicar su solicitud, su precalificación fue negada en razón de que su empleador, Consejo de la Judicatura, se encontraba en mora con el IESS. Por ello, solicitó se deje sin efecto el bloqueo o negativa por parte del BIESS a conceder préstamos quirografarios, así como el resultado y novedades de precalificación de solicitudes de crédito.

<sup>2</sup> El Tribunal consideró que “Por considerar que (...) existiría una amenaza inminente y grave de los derechos de [la actora], hasta que se decida definitivamente la concesión o no de medidas cautelares en la audiencia que se convoque, con fundamento en el Art. 26 de la LOGJCC, se ordena de forma provisional la suspensión del acto impugnado”.

5. El 25 de octubre de 2022, en voto de mayoría, el Tribunal resolvió modificar las medidas cautelares dictadas en auto de 21 de septiembre de 2022 y dejó sin efecto el acto impugnado.<sup>3</sup> De esta decisión, el IESS interpuso de apelación.<sup>4</sup>
6. El 15 de noviembre de 2022, el Tribunal concedió el recurso de apelación y remitió el expediente a la Corte Provincial de Justicia de Napo.
7. El 23 de diciembre de 2022, la Corte Provincial resolvió inadmitir el recurso de apelación y reformar la resolución del Tribunal.<sup>5</sup> De esta decisión, el IESS interpuso recursos de aclaración y ampliación.
8. El 12 de enero de 2023, la Corte Provincial resolvió negar los recursos horizontales interpuestos.

## 2. Objeto

9. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, conforme los artículos 94 y 437 de la CRE, en concordancia con el artículo 58 de la LOGJCC.
10. Dado que la acción se presentó en contra del auto emitido de 23 de diciembre de 2022 en el marco de un proceso de medidas cautelares constitucionales, corresponde a este Tribunal verificar que la acción extraordinaria de protección haya sido planteada contra una decisión que pueda ser objeto de esta garantía jurisdiccional. De acuerdo con el artículo 58 de la LOGJCC, estas decisiones son sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia.
11. Dentro de esta línea de ideas, la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia ha entendido que un auto es definitivo:<sup>6</sup>

[Si] este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a

<sup>3</sup> El Tribunal resolvió “Modificar las medidas cautelares dictadas mediante providencia de fecha 21 de septiembre de 2022 a las 08h44, en cuanto a que tanto el IESS como el Banco del IESS dejarán sin efecto el bloqueo o negativa a acceder y a conceder o novar créditos quirografarios a la legitimada activa Dra. [Jade] del Rocío López Cevallos, sobre la base de alegar que la afiliada incumple el requisito del numeral 7.7. del Manual de Crédito.” Al resolver, el Tribunal no negó la revocatoria solicitada por el IESS.

<sup>4</sup> El IESS señaló que, al haberse ordenado y modificado las medidas cautelares, se habría negado la revocatoria solicitada el 23 de septiembre de 2022.

<sup>5</sup> La Corte Provincial dispuso que “de inmediato el sujeto pasivo, disponga el desbloqueo en su sistema informático [sic]; por lo tanto, apertura [sic] el acceso para que la accionante pueda solicitar y beneficiarse de la prestación (préstamo quirografario) y suplir los gastos médicos de su esposo. [...] Esta medida cautelar tendrá un tiempo máximo de duración de 90 días, pudiendo fenecer mucho antes si el sujeto pasivo soluciona su aparataje administrativo [...]”.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 1502-14-EP/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 16.

un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de un nuevo ligado a tales pretensiones.

12. Conforme lo ha señalado esta Corte en su jurisprudencia, las autoridades jurisdiccionales, al resolver procesos constitucionales de medidas cautelares autónomas, no se pronuncian sobre la vulneración o no de derechos constitucionales sino sobre la cesación de una potencial amenaza a un derecho constitucional.<sup>7</sup> Así, no pueden considerarse de carácter definitivo, según lo establecido en los criterios 1.1 y 1.2 del párrafo precedente, ya que la decisión se adopta en el marco de un mecanismo autónomo, temporal y mutable.<sup>8</sup>
13. Ahora bien, respecto al gravamen irreparable, la Corte lo ha definido como “aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”.<sup>9</sup>
14. En el caso bajo análisis, se observa que la decisión judicial impugnada consiste en un pronunciamiento de segunda instancia en el marco de un proceso de medidas cautelares constitucionales que, aunque inadmitió el recurso de apelación, también procedió a reformar las medidas cautelares dispuestas por el Tribunal de primera instancia (párrafo 7 *supra*). En ese sentido, tomando en cuenta que la LOGJCC no contempla la interposición de mecanismos de impugnación en procesos de medidas cautelares autónomas,<sup>10</sup> este Tribunal considera que la concesión de la apelación por parte del Tribunal y tramitado y resuelto por parte de la Corte Provincial, dio paso a la prosecución del proceso bajo un recurso procesal inexistente.<sup>11</sup>
15. Por lo expuesto en el párrafo precedente, este Tribunal considera que la decisión impugnada puede, *prima facie*, ocasionar un gravamen irreparable y, en consecuencia, es objeto de la presente garantía.

### 3. Oportunidad

16. La demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada el 9 de febrero de 2023 mientras que la decisión que causó ejecutoria fue emitida el 12 de enero de 2023 y notificada el 13 de enero de 2023, por lo que se observa que la demanda ha sido presentada dentro del término previsto para el efecto en los artículos 60, 61 numeral 2 y 62 numeral 6 de la LOGJCC, en

<sup>7</sup> Ver CCE, sentencias 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 25; 65-12-IS/20, 12 de agosto de 2020, párr. 36; 951-16-EP/21, 28 de abril de 2021, párr. 32; 1589-13-EP/19, 28 de octubre de 2019, párr. 32; 605-12-EP/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 40-46.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 26.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 45.

<sup>10</sup> LOGJCC, artículo 33.

<sup>11</sup> Ver CCE, sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 31.

concordancia con el artículo 46 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

#### **4. Requisitos**

- 17.** En lo formal, de la lectura de la demanda se verifica que cumple los requisitos para considerarla completa, establecidos en los artículos 59 y 61 de la LOGJCC.

#### **5. Pretensiones y fundamentos**

- 18.** La entidad accionante, en su demanda, alega que la decisión judicial impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de motivación.<sup>12</sup> Como pretensión, solicita que esta Corte realice un control de méritos en el presente caso, que se deje sin efecto decisión de la Corte Provincial y que se devuelva el monto del préstamo quirografario.

- 19.** Sobre el derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante menciona que:

19.1. “[E]l artículo de la [LOGJCC] contempla la posibilidad de apelar el auto que niega la revocatoria de medidas cautelares, sin embargo, no contempla el recurso de apelación respecto de los autos con los cuales se resuelve conceder y/o modificar las medidas cautelares”. Y concluye que “es claro que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica en el auto de 23 de diciembre de 2022, afectado evidentemente los derechos e intereses del BIESS, por cuanto se ha inobservado lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y se ha resuelto respecto de un recurso inexistente”.

19.2. Argumenta también que, al reformar la resolución y dejar sin efecto el impedimento del sistema del BIESS, la Corte Provincial dio paso “al reconocimiento de la violación de un derecho y a la reparación integral de la accionante, lo cual no es procedente y con lo cual se desnaturaliza por completo la acción constitucional de medidas cautelares”. Para ello, cita la regla establecida en la sentencia 364-16-SEP-CC de este Organismo, misma que, a decir de la entidad accionante, se habría incumplido.

19.3. Además, señala que “acatar la medida cautelar ordenada implica entonces, necesariamente, vulnerar los requisitos establecidos por el propio Directorio del BIESS para otorgar un crédito quirografario”, por lo que “si el BIESS permite a la accionante acceder a los créditos quirografarios inobservando los requisitos, se estaría extralimitando de sus funciones y violentando expresamente el ordenamiento jurídico que lo rige”.

---

<sup>12</sup> CRE, artículos 82 y 76 (7)(a) y (l).

20. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, señala que los jueces de la Corte Provincial “tenían la obligación de respetar las garantías del debido proceso”, sin embargo, “habrían resuelto sobre un recurso inexistente, violando el cumplimiento de normas establecidas en el Art. 35 de la [LOGJCC].”
21. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la entidad accionante argumenta que los jueces de la Corte Provincial no analizaron adecuadamente los argumentos de la entidad accionante por lo que “erróneamente establecen que el BIESS ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica de la accionante, por cuanto la misma si cumplió con los requisitos establecidos en el Manual de Crédito para acceder a un préstamo quirografario”.
22. Finalmente, la entidad accionante señala que la resolución del presente caso permitirá “analizar cuestiones constitucionales, cuya jurisprudencia es desconocida, y genera que los Jueces desnaturalicen la acción de medidas cautelares autónomas y consecuentemente se podría consolidar la línea jurisprudencial que existe al respecto, principalmente en la sentencia No. 346-16-SEP-CC.”

## **6. Admisibilidad**

23. La LOGJCC, en su artículo 62, establece los requisitos de admisibilidad de la acción extraordinaria de protección.
24. En cuanto a lo expuesto en el párrafo 21 *supra*, esta Sala observa que el argumento expuesto se dirige a expresar el desacuerdo de la entidad accionante con la decisión que no le fue favorable. En consecuencia, la demanda incurre en la causal de inadmisión establecida en el artículo 62, numeral 3 de la LOGJCC.<sup>13</sup>
25. Ahora bien, esta Corte Constitucional, en la sentencia 1967-14-EP/20, emitió los parámetros básicos para que exista un argumento claro sobre una eventual vulneración de derechos, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 62 numeral 1 de la LOGJCC,<sup>14</sup> y se establecieron tres elementos: i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción y omisión de la autoridad judicial, cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental (tal “acción u omisión” deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción); y, iii) una justificación jurídica que demuestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental directa e inmediatamente.

---

<sup>13</sup> LOGJCC, artículo 62.3: “Que el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia”.

<sup>14</sup> LOGJCC, Art. 61 numeral 1: “Que exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso”.

26. En cuanto a los cargos de los párrafos 19 y 20 *supra*, los argumentos del accionante sostienen como tesis la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. Se observa que, de lo señalado por la entidad accionante, que dichas presuntas vulneraciones comparten la misma base fáctica, esto es, que se vulneraron estos derechos cuando se concedió y se resolvió el recurso de apelación de la concesión de una medida cautelar; y, como justificación jurídica, que dicho recurso no existe en la LOGJCC por lo que se ha desnaturalizado la garantía. En tal virtud, este Tribunal observa que estos argumentos cumplen lo dispuesto en el artículo 62, numeral 1 de la LOGJCC.
27. Por otra parte, este Tribunal observa que, analizados estos argumentos de la entidad accionante, los mismos no se agotan en la consideración de lo injusto y equivocado de las decisiones impugnadas, no se sustentan en la falta de aplicación de la ley y no se refieren a la apreciación de la prueba. En tal virtud, la demanda no incurre en lo previsto en el artículo 62, numerales 3, 4 y 5 de la LOGJCC.<sup>15</sup>
28. De igual manera, la decisión fue presentada dentro del término dispuesto en la LOGJCC (ver párrafo 10 *supra*) y no se plantea en contra decisiones del Tribunal Contencioso Electoral durante procesos electorales. De esta manera, la demanda cumple el requisito expuesto en el artículo 62, numeral 6 de LOGJCC y no incurre en lo dispuesto en el artículo 62, numeral 7 de la LOGJCC.<sup>16</sup>

## **7. Relevancia constitucional**

29. Este Tribunal nota que el accionante justifica la relevancia del caso al indicar -párrafo 22 *supra*- que le permitiría a la Corte desarrollar un precedente jurisprudencial sobre medidas cautelares constitucionales y consolidar la sentencia 346-16-SEP-CC.
30. Adicionalmente, esta Sala considera que la resolución del presente caso permitirá a la Corte analizar una presunta desnaturalización de las medidas cautelares autónomas. En tal virtud, la demanda cumple los requisitos contenidos en el artículo 62, numerales 2 y 8 de la LOGJCC.<sup>17</sup>

## **8. Decisión**

---

<sup>15</sup> El artículo 62, numerales 3, 4 y 5 de la LOGJCC requiere “3. Que el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia; 4. Que el fundamento de la acción no se sustente en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley; 5. Que el fundamento de la acción no se refiera a la apreciación de la prueba por parte de la jueza o juez”.

<sup>16</sup> El artículo 62, numerales 6 y 7 de la LOGJCC requiere “6. Que la acción se haya presentado dentro del término establecido en el artículo 60 de esta ley; 7. Que la acción no se plantee contra decisiones del Tribunal Contencioso Electoral durante procesos electorales”

<sup>17</sup> El artículo 62, numerales 2 y 8 de la LOGJCC requiere “2. Que el recurrente justifique argumentadamente, la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión [...] 8. Que el admitir un recurso extraordinario de protección permita solventar una violación grave de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional”.

31. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la acción extraordinaria de protección **644-23-EP**, sin que constituya pronunciamiento sobre la materialidad de la pretensión.
32. Notificar mediante oficio el contenido de este auto y copia simple de la demanda a la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Napo, a fin de que, en el término de 5 días, contados desde su notificación, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.
33. En el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución N° 007-CCE-PLA-2020, se solicita a las partes procesales que utilicen el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en su página web institucional <https://www.corteconstitucional.gob.ec/> para el ingreso de escritos y demandas; la herramienta tecnológica SACC (Sistema Automatizado de la Corte Constitucional) será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos, en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente se receptorá escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional, ubicada en el Edificio Matriz José Tamayo E10 25 y Lizardo García, de lunes a viernes desde las 8h00 de la mañana hasta las 16h30 horas.
34. En consecuencia, se dispone notificar este auto y disponer el trámite para su sustanciación.

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**RAZÓN.** - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por un voto de mayoría de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, y un voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión, del 15 de junio de 2023.- Lo certifico.

*Documento firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**

## **VOTO SALVADO**

### **Jueza constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 23 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado respecto del auto de mayoría dentro de la causa 644-23-EP, pues considero que la demanda de acción extraordinaria de protección debió ser inadmitida por falta de objeto.
2. La demanda fue presentada en contra del auto mediante el cual los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Napo negaron el recurso de apelación interpuesto por el IESS y “reformaron” las medidas cautelares dictadas en primera instancia.<sup>18</sup> El auto de mayoría estableció que esta decisión es objeto de acción extraordinaria de protección porque podría generar un gravamen irreparable, al haberse tramitado y resuelto un recurso presuntamente inexistente en los procesos de medidas cautelares constitucionales.
3. Sin embargo, de la revisión del expediente se verifica que las medidas cautelares dictadas en la decisión impugnada fueron revocadas en auto de 18 de abril de 2023 dictado por el Tribunal de Garantías Penales de Napo, con fundamento en que estas fueron cumplidas y que venció el plazo dispuesto para su vigencia.
4. Como consecuencia de la revocatoria, las medidas cautelares ordenadas en la decisión impugnada fueron dejadas sin efecto, lo cual implica que dejaron de existir jurídicamente. Al carecer de efectos jurídicos por un hecho sobreviniente, la decisión impugnada no cumple los presupuestos para ser objeto de acción extraordinaria de protección<sup>19</sup>, pues no tiene carácter definitivo ni la potencialidad de generar un gravamen irreparable a los derechos de la entidad accionante.

---

<sup>18</sup> Como se estableció en la nota al pie 5 del auto de mayoría, la Corte Provincial dispuso que “de inmediato el sujeto pasivo, disponga el desbloqueo en su sistema informático [sic]; por lo tanto, apertura [sic] el acceso para que la accionante pueda solicitar y beneficiarse de la prestación (préstamo quirografario) y suplir los gastos médicos de su esposo. [...] Esta medida cautelar tendrá un tiempo máximo de duración de 90 días, pudiendo fenecer mucho antes si el sujeto pasivo soluciona su aparataje administrativo [...]”.

<sup>19</sup> En la sentencia 317-16-EP/21, la Corte Constitucional estableció que es “inoficioso pronunciarse sobre una decisión que, debido a hechos sobrevinientes, no existe en el plano jurídico, dejó de producir efectos y, por ende, no cumple los presupuestos para ser objeto de [acción extraordinaria de protección].”

5. Por lo expuesto, me aparto del razonamiento y decisión adoptados en el auto de mayoría y considero que la demanda debió ser inadmitida por falta de objeto, debido a que las medidas cautelares ordenadas en la decisión impugnada fueron revocadas y dejaron de existir en el plano jurídico.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**RAZÓN.** - Siento por tal que el voto salvado que antecede fue presentado en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión de 15 de junio de 2023.- Lo certifico.

*Documento firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**