

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

370-19-EP/24 En el Caso No. 370-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección.....	2
12-23-JC/24 En el Caso No. 12-23-JC y acumulados Revóquense las resoluciones que aceptaron las medidas cautelares de los casos 13338-2023-00021 y 13338-2023-00002 expedidas el 04 de enero de 2023 y 17 de enero de 2023	10
916-20-EP/24 En el Caso No. 916-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 916-20-EP	79



Sentencia 370-19-EP/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 13 de marzo de 2024

CASO 370-19-EP

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

SENTENCIA 370-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de apelación dictada en una acción de protección. Los accionantes alegaron que la sentencia impugnada incurrió en el vicio motivacional de inatención porque copió textualmente otro fallo que no guardaría relación con su caso. La Corte desestima este cargo porque: i) ambas sentencias fueron similares porque resolvieron acciones presentadas bajo los mismos argumentos; y, ii) los jueces accionados resolvieron el problema jurídico sometido a su conocimiento.

1. Antecedentes procesales

1. El 17 de septiembre de 2018, Jhoana Morelia Caiza Perdomo, Lisseth Carolina Toaquiza Ninasunta, Esteban Eduardo Chicaiza Chicaiza y otros¹ (“**accionantes**”) presentaron una acción de protección con medida cautelar² en contra de la Policía Nacional,³ del Ministerio del Interior, y de la Procuraduría General del Estado.⁴ Los accionantes activaron la vía constitucional porque consideraron que la notificación de “no aptos”, al no cumplir el requisito de estatura mínima exigido en el proceso de selección de aspirantes a la Policía Nacional, vulneró sus derechos a la seguridad jurídica, igualdad y no discriminación y acceso al trabajo.

¹ Emerson Adrián Tipanguano Sigcha, Alex Jordan Cofre Andrango, Anderson Jhoel Morales Basantes, Christian Enrique Moncayo Proaño, Edwin Edison Lictapuzon Toaquiza, Rousbel Paul Toapanta Ninasunta, Cristian Javier Granda Manzaba, Robinson Saúl Tercero Saca, Edison Stalin Inca Lema, Grace Estefanía Chuquitarco Chicaiza, Anderson Elian Quinaucho Corrales, Erick Paul Ayala Yandún, Joel Alejandro Enríquez Yandún, Enma Verónica Llivicura Quituisaca, Natalia Elizabeth Arias Astudillo, Guido Felipe Astudillo Vera, Esteban Eduardo Chicaiza Chicaiza, Lisseth Carolina Toaquiza Ninasunta, Jhoana Morelia Caiza Perdomo, Edison Gustavo Juma Moreno, Marcia Adriana Plasencia Palango.

² Solicitaron como medida cautelar: “que los demandados se abstengan de imponer nuevos requisitos (...) pues son violatorios de a nuestros derechos constitucionales (...)”.

³ A través del director nacional de educación de la Policía Nacional y del comandante general de la Policía Nacional.

⁴ Dicha causa fue identificada con el número 17233-2018-04419.

2. El 18 de septiembre de 2018 la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”) calificó la demanda de acción de protección y negó la medida cautelar por improcedente. El 21 de septiembre de 2018, la Unidad Judicial aceptó la acción de protección y declaró vulnerados los derechos a la igualdad y no discriminación y a la seguridad jurídica⁵ además de que ordenó que los accionantes continúen en el proceso de selección de miembros de la Policía Nacional. Ante esta decisión, el Ministerio del Interior, la Procuraduría General del Estado y la Policía Nacional apelaron.
3. El 27 de noviembre de 2018, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) aceptó los recursos de apelación presentados.⁶ En consecuencia, revocó la sentencia emitida por la Unidad Judicial y rechazó la acción de protección.
4. El 28 de noviembre de 2018, los accionantes solicitaron aclaración de la sentencia de segunda instancia, misma que fue negada por la Sala Provincial el 20 de diciembre de 2018. El 23 de enero de 2019, los accionantes presentaron su demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala Provincial y contra el auto que negó su solicitud de aclaración y ampliación.
5. Mediante sorteo de 2 de julio de 2019, la presente causa le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, y fue admitida a trámite el 16 de agosto de 2019 por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.⁷
6. El 1 de marzo de 2024, conforme el orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso y ordenó que los jueces de la Sala Provincial presenten su informe de descargo en el término de tres días.

⁵ No encontró vulneración al derecho al acceso al trabajo porque “El participar en un concurso, no genera derecho al trabajo, pues, existe una mera expectativa”.

⁶ La Sala Provincial consideró que “no se desprende violación de derecho alguno en contra de los legitimados activos; pues los requisitos implementados (...) fueron puesto [sic.] en conocimiento de la página web del Ministerio del Interior, para todas aquellas personas que se encontraban interesadas en participar, requisitos estos que tienen una sola finalidad, cual es el obtener un cuerpo policial que cumpla con las funciones públicas de proporcionar seguridad ciudadana y que no esté dirigida a determinado grupo de personas, como afirman los legitimados activos”.

⁷ El Tribunal estuvo conformado por el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, y las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución, y 58 y 191 numeral 2 letra d) de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la parte accionante

8. Los accionantes solicitan que la Corte Constitucional declare la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita; al debido proceso en la garantía de la motivación; y, a la seguridad jurídica y que disponga las indemnizaciones que correspondan por los daños y perjuicios ocasionados.

9. Con relación al derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, los accionantes mencionan que se vulneraron los componentes de acceso a la justicia y debida diligencia:

- 9.1. Sobre el componente de acceso a la justicia, alegan que, a pesar de que accedieron al sistema de justicia, “los operadores de justicia, que emitieron su sentencia no han cumplido con su deber con atención a lo previsto en la Constitución”.

- 9.2. Sobre el componente de la debida diligencia, los accionantes explican que:

[...] en ninguna parte aplican derechos y garantías [...] únicamente resaltan la publicidad realizada por el Ministerio del Interior en su página Web [...] los jueces consideran que la decisión de la Comisión y las exigencias ciudadanos [sic.], son superiores a lo que establece la ley y la Constitución, que no prevén ninguno de estos requisitos, atentando gravemente contra lo dispuesto en el Art. 160 de la Carta Magna [...] para el ingreso a la carrera policías [...], los aspirantes no serán discriminados, y al tenor del Art. 11 ibídem, toda diferencia basada en el aspecto físico de las personas es discriminatoria [...] se inobservó el principio de la debida diligencia en la sustanciación del proceso.

10. Sobre la vulneración a la garantía de la motivación, los accionantes señalan que la sentencia es una copia textual de otra sentencia emitida dentro de la Acción de Protección identificada con el número 17574-2018-00244, en la que constan como legitimados pasivos los mismos de su acción de protección. También sostienen que, para que una resolución se encuentre debidamente motivada, la fundamentación debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, requisitos que no existen en la copia textual de

la sentencia, porque lo hicieron generalizadamente, sin tomar en consideración que los legitimados activos de la presente acción, no tenían los mismos condicionamientos.

11. Sobre la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, los accionantes manifiestan que el “fallo de los jueces no responde a lo que el derecho ordena”.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

12. El 5 de marzo de 2024, Antonio Pachacama Ontaneda en su calidad de juez de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha remitió a esta Corte su informe de descargo. En dicho informe hizo un recuento de las actuaciones procesales que contaban en el sistema EXPEL. Así, expresó que en la sentencia de 27 de noviembre de 2018 constan los argumentos y fundamentos con los que se resolvió la apelación.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

13. La Corte Constitucional ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.⁸
14. Con respecto a los cargos resumidos en los párrafos 9, 9.1., 9.2. y 11 *supra*, esta Corte, una vez que ha examinado cada uno, no identifica argumentos claros que permitan comprender una relación directa e inmediata entre las alegadas vulneraciones y las actuaciones de los operadores judiciales. En consecuencia, estos cargos no serán analizados en la presente sentencia.
15. Ahora bien, en el cargo resumido en el párrafo 10 *supra*, los accionantes alegaron la vulneración de la garantía de la motivación porque la sentencia impugnada sería una copia textual de la sentencia emitida en la causa 17574-2018-00244. Así, consideran que la sentencia impugnada, al ser una copia textual, no tomó en cuenta que no tenían los mismos condicionamientos que aquellos accionantes de la causa 17574-2018-00244.
16. En la sentencia 369-19-EP/24, esta Corte resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por el mismo abogado patrocinador de los accionantes respecto de la sentencia

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

dictada en la causa 17574-2018-00244.⁹ Al tratarse del mismo cargo respecto de las mismas sentencias que supuestamente serían copias textuales la una de la otra, la Corte analizará esta acción bajo un razonamiento similar al de la sentencia 369-19-EP/24. En consecuencia, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico relativo al vicio motivacional de inatinencia:¹⁰

16.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en el vicio de inatinencia al limitarse a copiar textualmente otro fallo que no tendría relación con el caso?

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en el vicio de inatinencia al limitarse a copiar textualmente otro fallo que no tendría relación con el caso?

- 17.** El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce a la garantía de motivación de la siguiente forma: “no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”. La garantía de motivación se vulnera cuando la argumentación de una decisión judicial es inexistente, insuficiente o aparente.
- 18.** La inatinencia es un vicio motivacional que, de configurarse, lleva a que la motivación sea aparente. Existe inatinencia cuando en la fundamentación fáctica o jurídica de una decisión “se esgrimen razones que no ‘tienen que ver’ con el punto controvertido”, esto es, con el problema jurídico de que se trate. En este supuesto, se viola la garantía de motivación solamente si, dejando de lado las razones inatinentes, no existen otras que logren configurar una argumentación jurídica suficiente.¹¹

⁹ En dicha acción extraordinaria de protección los accionantes también alegaron que la sentencia impugnada vulneró la garantía de motivación al copiar textualmente otro fallo que no guardaría relación con su caso. En ese caso, se alegó que la sentencia impugnada copió textualmente la sentencia cuestionada en la presente causa, esto es, la sentencia de apelación dictada en el caso 17233-2018-04419. La Corte desestimó la acción extraordinaria de protección al verificar que no existió un vicio motivacional de inatinencia. Los accionantes son distintos en ambas causas.

¹⁰ Este vicio se configura cuando las razones esgrimidas en la decisión judicial no guardan relación con el problema jurídico a resolver. CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Caso Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párrs. 80-83; sentencia 369-19-EP/24, 28 de febrero de 2024, párr. 13.

¹¹ *Ibid.*

- 19.** En su demanda de acción de protección, los accionantes sostuvieron que los nuevos requisitos de estatura mínima y de puntaje académico para el ingreso a la Policía Nacional vulneraron sus derechos a: i) la seguridad jurídica; ii) igualdad y no discriminación; y, iii) acceso al empleo porque, a su criterio, dichos requisitos no se fundamentaron en la Constitución y tampoco ley o reglamento alguno.
- 20.** En función de estos cargos la Sala Provincial, en voto de mayoría, aceptó la apelación presentada por los legitimados pasivos ya que consideró que:
- 20.1.** El requisito de estatura mínima fue establecido dentro de las facultades concedidas al Ministerio de Interior por medio del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, y por su intermedio a la comisión correspondiente, la misma que tiene la facultad de llevar adelante el proceso de Reclutamiento y Selección de Aspirantes a Servidores Policiales Nivel Directivo y Técnico Operativo para la Policía Nacional.
- 20.2.** Dicho requisito, de estatura mínima, fue puesto en conocimiento de todos los postulantes previo a inscribirse, de manera que no se pueden considerar como “nuevo requisito”.
- 20.3.** La imposición del requisito de estatura mínima se basa en una justificación razonable y es que “se pretende obtener un funcionario que cumpla con los perfiles que garanticen los derechos de los demás ciudadanos”.
- 21.** La Corte verifica que los jueces accionados expusieron razonamientos propios del caso sometido a su conocimiento y resolvieron el problema jurídico al exponer las razones por las cuales consideraron que no existió la violación de derechos alegada por los accionantes. Al pronunciarse sobre el problema jurídico del caso, la sentencia impugnada no incurrió en un vicio de inatinencia. Como se señaló en la sentencia 369-19-EP/24, la similitud entre las sentencias dictadas en las causas 17233-2018-04419 y 17574-2018-00244 no configuró un vicio motivacional de inatinencia porque los jueces analizaron el problema jurídico puesto en su conocimiento y resolvieron de la misma forma dos acciones de protección presentadas con los mismos cargos.¹²

¹²CCE, sentencia 369-19-EP/24, 28 de febrero de 2024, párrs. 16-18.

22. Por lo anterior, la Corte no encuentra que la sentencia impugnada haya incurrido en un vicio de inatinencia y concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de marzo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

037019EP-67f4e

**Caso Nro. 0370-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes diecinueve de marzo de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



Sentencia 12-23-JC/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 28 de febrero de 2024

CASO 12-23-JC y acumulados

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

SENTENCIA 12-23-JC/24

Resumen: La Corte Constitucional revisa cuatro autos que resolvieron medidas cautelares constitucionales autónomas concedidas a favor de personas privadas de la libertad. Este Organismo, luego del análisis correspondiente, constata que las medidas cautelares solicitadas son improcedentes al contravenir la prohibición expresa establecida en el artículo 27 inciso tercero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y dirigirse en contra de la ejecución de órdenes judiciales.

Dada la gravedad de los casos analizados, la Corte verifica que las medidas cautelares tampoco cuentan con la apariencia de buen derecho porque lo solicitado es contrario al objeto y naturaleza de esta garantía jurisdiccional.

La Corte constata también que en tres de ellas se aplicó indebidamente efectos *inter comunis*. Al respecto, este Organismo determina que los efectos *inter comunis* no proceden en las medidas cautelares constitucionales.

La Corte además determina que, de acuerdo con la regla de competencia prevista en el artículo 86 numeral 2 de la Constitución de la República y de los artículos 7 y 32 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la o el juez competente en razón del territorio en el caso de la medida cautelar constitucional autónoma será aquel del lugar en el que se origina por acción u omisión la amenaza de vulneración a derechos constitucionales o donde se producirían sus efectos.

Este Organismo señala que el recurso de revocatoria es el mecanismo más efectivo para evitar que una medida cautelar constitucional autónoma siga vigente en forma indefinida, si se ha configurado alguno de los supuestos previstos en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por ello, las solicitudes de revocatoria de una medida cautelar constitucional deben ser resueltas a la brevedad posible y sin dilaciones indebidas, atendiendo la celeridad de estos procesos.

En el caso 19-23-JC, la Corte declara que la conducta del entonces juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo se encuadra en la infracción de dolo, por lo que remite el expediente al Consejo de la Judicatura para que inicie el sumario administrativo respectivo.

En todos los casos, la Corte remite el expediente a la Fiscalía General del Estado para que inicie la investigación correspondiente y determine si existen los elementos suficientes para configurar el delito de prevaricato en contra de los juzgadores. En el caso de los abogados patrocinadores, respecto al abuso del derecho en su accionar, ordena remitir el expediente al Consejo de la Judicatura para que se inicien las investigaciones correspondientes. Teniendo en cuenta las

características de estos casos, las reglas jurisprudenciales emitidas en esta sentencia se aplican a los casos bajo revisión y a casos concretos idénticos o similares en el futuro.

Finalmente, la Corte encuentra que estas conductas judiciales causaron un daño grave al sistema de justicia, al haber usado garantías jurisdiccionales para otorgar la libertad a personas que mantienen sentencias y decisiones ejecutoriadas en materia penal. Ante ello, se considera indispensable adoptar medidas institucionales y simbólicas sobre integridad judicial y ética de los operadores de justicia, a fin de que estas acciones que traen consecuencias nocivas a la estructura y a la confianza ciudadana en la justicia no vuelvan a ocurrir, sea por debilidad institucional o por falta a la ética.

Contenido

1. Antecedentes	
1.1 Actuaciones procesales.....	
Caso 12-23-JC	
Caso 35-23-JC	
Caso 64-23-JC	
Caso 19-23-JC	
Causa signada con el 17U06-2022-00453, relacionada con el caso 19-23-JC.....	
2. Competencia.....	
3. Análisis constitucional.....	
3.1 Pretensiones de las partes accionantes y sus fundamentos.....	
3.1.1 Causa 12-23-JC de Leonardo Fabián Bailón en favor de C.A.F.S (“solicitante 1”) 12	
3.1.2 Causa 35-23-JC de J.E.M.M. (“solicitante 2”).....	
3.1.3 Causa 64-23-JC de Luis Alfredo Arboleda Andrade (“solicitante 3”).....	
3.1.4 Causa 19-23-JC de Cristhian Estalin Palacios Zambrano en favor de Jorge David Glas Espinel (“solicitante 4”)	
3.2 Por parte de las autoridades jurisdiccionales que otorgaron las medidas cautelares solicitadas	
3.2.1 Gina Marisol Zambrano Zambrano, jueza de la Unidad Judicial Multicompetente en Materias no Penales y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Montecristi, Provincia de Manabí.....	
3.2.2 Byron Michael Orejuela Giler, juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro, provincia de Manabí	
3.2.3 Emerson Geovanny Curipallo Ulloa, juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo.....	
4. Hechos relevantes	
5. Consideraciones previas.....	
5.1 Objeto, naturaleza y límites de la medida cautelar autónoma	
6. Planteamiento de los problemas jurídicos.....	

1. ¿En los casos 12-23-JC y 35-23-JC, fue conforme a la naturaleza de las medidas cautelares constitucionales autónomas interrumpir la ejecución de sentencias condenatorias ejecutoriadas, so pretexto de proteger el derecho a la salud?.....
2. ¿En los casos 64-23-JC y 19-23-JC, fue conforme a la naturaleza de las medidas cautelares constitucionales autónomas resolver impugnaciones al debido proceso, solicitudes de unificación de penas, de cambio de régimen penitenciario y concurso ideal de infracciones, so pretexto de proteger el debido proceso y los derechos a la defensa y a la libertad?.....
3. ¿En los casos 12-23-JC, 35-23-JC, 64-23-JC y 19-23-JC, la y los juzgadores eran competentes en razón del territorio, para conocer medidas cautelares constitucionales autónomas de personas privadas de libertad ubicadas en provincias diferentes a la de la y los jueces que las otorgaron?
4. ¿En las medidas cautelares constitucionales autónomas, se pueden expedir providencias con efectos inter comunis?
5. ¿En casos en los que se solicita la revocatoria de la medida cautelar autónoma, cuando esta sea manifiestamente improcedente, los jueces tienen el deber de revocarlas de manera célere?
- 7. Resolución de los problemas jurídicos.....**
 - 7.1 ¿En los casos 12-23-JC y 35-23-JC, fue conforme a la naturaleza de las medidas cautelares constitucionales autónomas interrumpir la ejecución de sentencias condenatorias ejecutoriadas, so pretexto de proteger el derecho a la salud?.....
 - 7.1.1 Sobre la causal de improcedencia de la medida cautelar constitucional autónoma prevista en el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC
 - 7.1.2 Análisis sobre la verosimilitud o la apariencia de buen derecho aplicado a los casos de medidas cautelares constitucionales autónomas contra decisiones judiciales
 - 7.2 ¿En los casos 64-23-JC y 19-23-JC, fue conforme a la naturaleza de las medidas cautelares constitucionales autónomas resolver impugnaciones al debido proceso, solicitudes de unificación de penas, de cambio de régimen penitenciario y concurso ideal de infracciones, so pretexto de proteger el debido proceso y los derechos a la defensa y a la libertad?.....
 - 7.2.1 Sobre la causal de improcedencia de la medida cautelar constitucional autónoma prevista en el artículo 27, inciso tercero de la LOGJCC
 - Caso 64-23-JC
 - Caso 19-23-JC
 - 7.2.2 Análisis sobre el requisito de la apariencia de buen derecho ante las peticiones de medidas cautelares dictadas con el fin de interrumpir procesos penales.
 - Caso 64-23-JC
 - Caso 19-23-JC
 - 7.3 ¿En los casos 12-23-JC, 35-23-JC, 64-23-JC y 19-23-JC, la y los juzgadores eran competentes en razón del territorio, para conocer medidas cautelares constitucionales

autónomas de personas privadas de libertad ubicadas en provincias diferentes a la de la jueza y los jueces que las otorgaron?.....	
Casos 12-23-JC y 35-23-JC.....	
Caso 64-23-JC	
Caso 19-23-JC	
7.4 ¿En las medidas cautelares constitucionales autónomas, se pueden expedir providencias con efectos inter comunis?	
7.5 ¿En casos en los que se solicita la revocatoria de la medida cautelar autónoma, cuando esta sea manifiestamente improcedente, los jueces tienen el deber de revocarlas de manera célere?	
7.6 ¿Las acciones judiciales llevadas a cabo en las causas seleccionadas devienen en una desnaturalización de la medida cautelar constitucional autónoma y por consiguiente amerita una declaratoria jurisdiccional previa?	
7.6.1 En relación con las actuaciones de Emerson Curipallo Ulloa, juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo que concedió la medida cautelar constitucional autónoma en el caso 19-23-JC	
7.6.2 En relación con las actuaciones de la jueza y el juez de las Unidades Multicompetentes que concedieron las medidas cautelares constitucionales autónomas, Gina Zambrano Zambrano (casos 12-23-JC y 35-23-JC) y Byron Michael Orejuela Giler (64-23-JC).....	
7.7 Prevaricato	
7.7.1 Análisis de las conductas de los abogados peticionarios: litigar con abuso del derecho.....	
7.7.2 En relación con las actuaciones del abogado patrocinador de las medidas cautelares autónomas solicitadas en los casos 12-23-JC y 35-23-JC, Leonardo Fabián Bailón Grain y del abogado patrocinador de las medidas cautelares autónomas solicitadas en el caso 19-23-JC, Cristhian Estalín Palacios Zambrano.	
8. Conclusiones.....	
9. Decisión.....	

1. Antecedentes

1.1 Actuaciones procesales

1. El presente proceso de revisión corresponde a cuatro solicitudes de medidas cautelares constitucionales autónomas que se concedieron a favor de personas privadas de la libertad, quienes buscaban interrumpir decisiones relativas a la privación de su libertad. De un lado, las medidas cautelares 12-23-JC y 35-23-JC contienen similares pretensiones y fundamentos, además fue la misma jueza multicompetente de Montecristi la que resolvió estas medidas. De otro lado, las medidas cautelares 64-23-JC y 19-23-JC contienen

similares pretensiones y fundamentos, por lo que los antecedentes procesales de los casos y su análisis tendrán ese orden y son los que se exponen a continuación:

Caso 12-23-JC

2. El 16 de enero de 2023, Leonardo Fabián Bailón Grain presentó en favor de C.A.F.S.¹ (“**solicitante 1**”), persona privada de la libertad con sentencia condenatoria ejecutoriada por los delitos de asesinato y sicariato, una solicitud de medidas cautelares en contra del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores (“**SNAI**”) y del Centro de Rehabilitación Social Regional 8 de Guayas, por presuntamente ser portadora de VIH, y no haber recibido la atención médica oportuna y requerida por parte del SNAI.²

3. El 17 de enero de 2023, Gina Marisol Zambrano Zambrano, entonces jueza de la Unidad Judicial Multicompetente en Materias no Penales y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Montecristi, provincia de Manabí (“**jueza multicompetente de Montecristi**”), aceptó la petición de medidas cautelares constitucionales autónomas presentadas por el solicitante, en atención a su condición de salud y a que su derecho a la salud y a la seguridad jurídica estarían siendo potencialmente lesionados.³ Por lo que ordenó su libertad y dispuso medidas alternativas a la privación de libertad.⁴

¹ Los nombres de los beneficiarios de las medidas cautelares, así como de los beneficiarios por efectos *inter comunis* que alegaron ser portadores de VIH, se mantendrán en reserva para proteger su identidad, en atención a la sección 6.2.c del Protocolo de la Información Confidencial de la Corte Constitucional (resolución 9-CCE-PLE-2021).

² La causa fue signada con el número 13338-2023-00021.

³ La jueza de la Unidad Multicompetente considerando que el solicitante 1 padece de VIH, se pregunta: “¿Cómo gozará de atención a su salud la persona con sentencia privativa de libertad de condena si el SNAI no instrumenta los actos administrativos dispuestos en la Ley? Claro está que bien lo puede instrumentar, el conflicto yace en el debido y oportuno tiempo...(respecto al solicitante) es irrefutable que está privado de la libertad, sin atención específica a su salud que está infectada de SIDA-VIH (sic)...(concluye que) de acuerdo a la información recibida, el derecho a la salud, a la seguridad jurídica están siendo potencialmente lesionados a través de los actos administrativos enunciados...”.

⁴ La jueza ordenó las siguientes medidas:

1. Para precautelar el derecho a la salud del solicitante y pueda recibir un tratamiento médico oportuno, que el solicitante 1 se presente en libertad ante la Unidad Multicompetente los días 15 y 30 de cada mes de 08H00 a 17H00, hasta que el SNAI cuente con medicinas y profesionales de la salud especializados en VIH.
2. La prohibición de salida del país.
3. Que el solicitante resida en Montecristi.
4. No tener instrucción fiscal por un nuevo delito.
5. Emitir la boleta de excarcelamiento a favor del solicitante 1.
6. Que el Centro de Privación de Libertad de Personas Adultas en Conflicto con la Ley Regional 8 de la Provincia del Guayas y, el Defensor del Pueblo de Manta emitan un informe mensual respecto del cumplimiento de las medidas.

4. Posteriormente, la jueza multicompetente de Montecristi otorgó las mismas medidas cautelares por efectos *inter comunis* a otras personas privadas de la libertad.

5. El 18 de enero de 2023, ingresó la resolución de medidas cautelares a la Corte Constitucional para su eventual selección y revisión, misma que correspondió al número 12-23-JC.

Caso 35-23-JC

6. El 03 de enero de 2023, J.E.M.M. (“**solicitante 2**”), quien es una persona privada de la libertad con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de asesinato, presentó una solicitud de medidas cautelares en contra del SNAI y del Centro de Rehabilitación Social Regional 8 de Guayas, por presuntamente ser portadora de VIH, y no haber recibido la atención médica oportuna y requerida por parte del SNAI.⁵

7. El 04 de enero de 2023, Gina Marisol Zambrano Zambrano, la misma jueza multicompetente de Montecristi que resolvió las medidas cautelares presentadas por el solicitante 1, luego de citar normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los derechos invocados y sobre las medidas cautelares, teniendo en cuenta la condición de salud del solicitante 2,⁶ aceptó la medida cautelar y ordenó su libertad, al considerar que, “(...) el derecho a la salud, a la seguridad jurídica están siendo potencialmente lesionados a través de los actos administrativos enunciados, generando por lo tanto la amenaza sobre un derecho constitucional que el artículo 26 de la (LOGJCC) determina como finalidad de las medidas cautelares en materia Constitucional” y dispuso medidas alternativas a la privación de la libertad.⁷ Posteriormente, la jueza multicompetente otorgó las mismas medidas cautelares, por efectos *inter comunis* a otras personas privadas de la libertad.

⁵ La causa fue signada con el número 13338-2023-00002. En este caso, la persona privada de la libertad presentó por sus propios derechos, la solicitud de medida cautelar autónoma, pero patrocinado por Leonardo Fabián Bailón Grain.

⁶ La jueza de la Unidad Multicompetente considerando que el solicitante 2 padece de VIH, se pregunta en forma idéntica a la resolución emitida en el caso del solicitante 1:

¿Cómo gozará de atención a su salud la persona con sentencia privativa de libertad de condena si el SNAI no instrumenta los actos administrativos dispuestos en la Ley? Claro está que bien lo puede instrumentar, el conflicto yace en el debido y oportuno tiempo...(respecto al solicitante) es irrefutable que está privado de la libertad, sin atención específica a su salud que está infectada de SIDA-VIH (sic)...(concluye que) de acuerdo a la información recibida, el derecho a la salud, a la seguridad jurídica están siendo potencialmente lesionados a través de los actos administrativos enunciados...”.

⁷ La jueza Multicompetente de Montecristi dispuso:

1. Para precautar el derecho a la salud del solicitante y pueda recibir un tratamiento médico oportuno, que el solicitante 1 se presente en libertad ante la Unidad Multicompetente los días 15 y 30 de cada mes de 08H00 a 17H00, hasta que el SNAI cuente con medicinas y profesionales de la salud especializados en VIH.
2. La prohibición de salida del país.
3. Que resida en Montecristi.
4. No tener instrucción fiscal por un nuevo delito.

8. El 03 de marzo de 2023, la jueza multicompetente de Montecristi revocó dos de las resoluciones que había emitido el 01 y el 02 de marzo de 2023 por efectos *inter comunis* y emitió las correspondientes boletas de encarcelamiento.

9. El 15 de marzo de 2023, se remitió la resolución de medidas cautelares a la Corte Constitucional para su eventual selección y revisión, misma que correspondió al número 35-23-JC.⁸

Caso 64-23-JC

10. El 30 de marzo de 2023, Luis Alfredo Arboleda Andrade (“**solicitante 3**”), persona privada de la libertad en el Centro de Rehabilitación Social de Latacunga, con sentencias ejecutoriadas por los delitos de porte de armas y tráfico ilícito de armas de fuego, presentó una solicitud de medidas cautelares en contra del SNAI, alegando que por su condición de

5. Emitir la boleta de excarcelamiento a favor del presunto afectado.

6. Que el Centro de Privación de Libertad de Personas Adultas en Conflicto con la Ley Regional 8 de la Provincia del Guayas y, el Defensor del Pueblo de Manta emitan un informe mensual respecto del cumplimiento de las medidas.

⁸ El 31 de mayo de 2023, la Sala Especializada de Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí declaró que las actuaciones de la jueza Multicompetente de Montecristi constituyen error inexcusable (art. 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial-“COFJ”) y ordenó remitir el expediente a la Fiscalía, a fin de que se investiguen las actuaciones de la jueza y de los abogados que intervinieron en las medidas cautelares solicitadas. Para el efecto, la Sala consideró que la jueza Multicompetente de Montecristi: “(...) en las causas constitucionales N° 13338-2023-00002, 13338-2023-00021, y, 13338-2023-00059 actuó sin competencia territorial (...) además de invadir competencias exclusivas de los jueces de garantías penitenciarias establecidas en el Art. 230 del (COFJ), artículo 44 de la (LOGJCC), en relación con la Sentencia constitucional N° 365-18-JH/21; y, desnaturalizó el objeto de las medidas cautelares, al otorgar la libertad de personas privadas de libertad con sentencias dictadas en la justicia ordinaria por delitos graves, las mismas que se encuentran ejecutoriadas, inobservando los requisitos de procedencia establecidos en el Art. 27 de la LOGJCC (...) así como también no aplicó los lineamientos constitucionales de las Sentencias N° 034-13-SCN-CC (sobre medidas cautelares) y N° 365-18-JH/21 y acumulados (sobre hábeas corpus)”.

El 03 de octubre de 2023, el Pleno del Consejo de la Judicatura, por voto de mayoría destituyó a la jueza de la Unidad Multicompetente de Montecristi por incurrir en error inexcusable en la tramitación de las medidas cautelares 13338-2023-00002, 13338-2023-00021 y 13338-2023-00059 y remitió copias certificadas del expediente disciplinario a la Fiscalía, “(e)n razón de que de los hechos analizados en el presente expediente administrativo se podría colegir la existencia de actos que podrían constituir presunta infracción punible”.

El 10 de octubre del 2023, se llevó a cabo la audiencia de formulación de cargos en la que Fiscalía formuló cargos en contra de Gina Marisol Zambrano Zambrano, como presunta autora del delito de prevaricato, tipificado en el artículo 268 del COIP por sus actuaciones como jueza de la Unidad Multicompetente de Montecristi dentro de la medida cautelar 13338-2023-00002. El proceso penal fue signado con el número 13100-2023-00008.

Según la certificación emitida el 19 de febrero de 2024 por la Secretaría de la Unidad Multicompetente de Montecristi, la medida cautelar 13338-2023-00002 no ha sido revocada hasta la presente fecha. Pese a que el juez ponente también requirió a dicha Secretaría si la medida cautelar en el caso 13338-2023-00021 se encontraba vigente, no fue remitida esta información. Sin embargo, de la revisión del sistema EXPEL se observa que la misma sigue vigente.

salud al padecer de “riesgo cláxico (obesidad múltiple); (riesgo quirúrgico) (colostomía)... riesgo alto para trombosis, (caprini)” y estar privado de la libertad se podrían vulnerar sus derechos a la integridad física, salud y vida.⁹ Así también, alegó la vulneración del artículo 76.7.b de la Constitución de la República (“CRE”), el derecho a contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa y la violación de la regla de trámite en los procesos penales seguidos en su contra.

11. El 30 de marzo de 2023, Byron Michael Orejuela Giler, juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro, provincia de Manabí (“**juez multicompetente de Flavio Alfaro**”), concedió la petición de medidas cautelares solicitadas, por haberse verificado que los derechos constitucionales del solicitante a contar con el tiempo adecuado para preparar la defensa, a que se cumplan las normas y derechos de las partes, a la observancia del trámite propio, así como a la integridad física, salud y vida habrían sido transgredidos. En consecuencia, dispuso su inmediata libertad, “(...) hasta que obtenga sentencia condenatoria ejecutoriada en todos sus procesos”.¹⁰ Para ello, giró la boleta de excarcelación y ordenó que cumpla las medidas alternativas de presentación periódica y la prohibición de salida del país. Ese mismo día, el juez multicompetente otorgó las mismas medidas cautelares, por efectos *inter comunis* a Jairo Zambrano Demera.¹¹

12. El 02 de mayo de 2023, Grace Cevallos Tagle, jueza encargada de la Unidad Judicial Multicompetente, con sede en el cantón Flavio Alfaro, provincia de Manabí, revocó las

⁹ La causa fue signada con el número 13322-2023-00108. En este caso, la persona privada de la libertad presentó por sus propios derechos, la solicitud de medida cautelar autónoma y para recibir futuras notificaciones señaló como correo ayudasocial2022@gmail.com

¹⁰ El solicitante de la medida refirió que tiene un tercer proceso seguido en su contra por el presunto delito de tráfico de sustancias sujetas a fiscalización en donde se dictó prisión preventiva en su contra.

¹¹ En contra de estas resoluciones, el director general del SNAI solicitó su revocatoria y la nulidad de todo lo actuado. El asesor jurídico del SNAI señaló que los procesos penales seguidos en contra del solicitante 3 eran: i) causa 17283-2022-01636: El 13 de febrero de 2023, el juez de la Unidad Judicial Penal con competencia en Infracciones Flagrantes, con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha le impuso la pena privativa de libertad de 3 años por tenencia y porte de armas; ii) causa 12283-2022-02133: El 15 de febrero de 2023, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, le impuso la pena privativa de libertad de 20 meses por el delito de tráfico ilícito de armas de fuego y iii) causa 12283-2022-02132: El 15 de febrero de 2023, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, dictó prisión preventiva en contra del solicitante 3.

El 17 de mayo de 2023, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Manabí consideró que las medidas cautelares debían ser inadmitidas de oficio por falta de objeto (art. 27, tercer inciso de la LOGJCC), lo que era una causa de improcedencia y además por incompetencia del juzgador en razón del territorio. Por lo que declaró que las actuaciones del juez de la Unidad Multicompetente de Flavio Alfaro, constituyeron error inexcusable (art. 109 numeral 7 del COFJ, en relación con la sentencia constitucional 3-19-CN/20).

Según información recibida por el Consejo de la Judicatura que fue requerida por el juez ponente, el 23 de mayo de 2023, el Director Provincial de Manabí del Consejo de la Judicatura dispuso el inicio del sumario administrativo en contra del juez de la Unidad Multicompetente de Flavio Alfaro. Actualmente, el expediente se encuentra en análisis y para conocimiento del Pleno del Consejo de la Judicatura.

medidas cautelares y ordenó la localización, captura y traslado al Centro de Privación de Libertad Cotopaxi No 1 de los ciudadanos Luis Alfredo Arboleda Andrade y Jairo Fernando Zambrano Demera, al considerar que tenían la intención de interrumpir la ejecución de sentencias penales ejecutoriadas, por lo que era improcedente la concesión de las medidas cautelares dictadas en su favor.

13. El 26 de abril de 2023, se remitió a la Corte Constitucional la resolución de medidas cautelares para su eventual selección y revisión misma que correspondió al número 64-23-JC.¹²

Caso 19-23-JC

14. El 26 de noviembre de 2022, Cristhian Estalin Palacios Zambrano presentó una petición de medidas cautelares a favor de Jorge David Glas Espinel (“**solicitante 4**”) en contra del SNAI. El solicitante 4 alegó que se encontraba privado de la libertad con sentencia condenatoria ejecutoriada en el Centro de Atención de Personas Adultas en Conflicto con la Ley de la ciudad de Quito “**Cárcel No. 4**” por los delitos de asociación ilícita y cohecho previstos en el derogado Código Penal, y no habría sido beneficiario de la unificación de penas, pese a tener ese derecho.¹³

15. El 28 de noviembre de 2022, Emerson Curipallo Ulloa, entonces juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo de los Tsáchilas, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas (“**juez penal de Santo Domingo**”), aceptó la petición de medidas cautelares solicitadas al considerar que existía una inminente amenaza de vulneración a los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en contra del presunto afectado, centrando su análisis en la unificación de penas y acceso a beneficios penitenciarios. Por lo que ordenó su libertad y medidas alternativas a la privación de libertad.¹⁴

¹² El 03 de abril de 2023, mediante oficio número SNAI-SNAI-2023-0394-O, el SNAI informó a este Organismo sobre las supuestas irregularidades suscitadas dentro del sistema judicial, respecto a la interposición de garantías jurisdiccionales y los efectos del principio *inter comunis*. Entre los casos que informó estaba la medida cautelar 13322-2023-00108.

¹³ La causa fue signada con el número 23281-2022-05925.

¹⁴ Como medidas dispuso:

1. Que se presente en libertad una vez por semana en el Centro de Privación de Libertad de Personas Adultas en Conflicto con la Ley Penitenciaria de Litoral de la ciudad de Guayaquil.
2. La prohibición de salida del país.
3. La libertad provisional hasta que el juez de garantías penitenciarias disponga lo contrario.
4. La emisión de la boleta de excarcelamiento.
5. La orden de emisión de un informe mensual respecto del cumplimiento de las medidas al Centro de Privación de Libertad de Personas Adultas en Conflicto con la Ley Guayaquil N° 1 y a la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

16. El 08 de diciembre de 2022, la Defensoría del Pueblo envió al entonces juez Curipallo un informe de seguimiento de cumplimiento de medida cautelar, en el que informó que el 28 de noviembre de 2022, el presunto afectado egresó del centro de rehabilitación social.

17. El 09 de febrero de 2023, la resolución ingresó a este Organismo para su eventual selección y revisión la resolución de medidas cautelares, misma que correspondió al número 19-23-JC.

18. El 19 de mayo de 2023, la Sala de Selección de la Corte Constitucional, conformada por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Alí Lozada Prado, resolvió seleccionar y acumular los casos 12-23-JC, 19-23-JC, 35-23-JC y 64-23-JC por cumplir con los parámetros de selección de gravedad y novedad por una posible desnaturalización de la medida cautelar al afectar la ejecución de decisiones judiciales.

19. Luego de varios pedidos de revocatoria de la medida cautelar por parte del SNAI, el 10 de enero de 2024, José Luis Alvarado Paredes, juez subrogante de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo de los Tsáchilas, revocó las medidas cautelares otorgadas a favor del solicitante 4, en auto de fecha 28 de noviembre de 2022, por haber incumplido la orden de presentación una vez por semana en el Centro de Privación de Libertad y dispuso que en el plazo de 24 horas se presente en el Centro de Rehabilitación Social donde se encontraba con la finalidad de que cumpla con lo resuelto por la justicia ordinaria. Además, advirtió que en caso de que el solicitante 4 no se presente, se dispondrá su inmediata localización y captura. El 20 de febrero de 2024, el juzgador dispuso se oficie al jefe de la Policía Judicial a fin de que proceda a la inmediata localización y captura del solicitante.¹⁵

20. El 21 de febrero de 2024, el Pleno del Consejo de la Judicatura aprobó la resolución 037-2024 mediante la cual aceptó la renuncia presentada por Emerson Geovanny Curipallo Ulloa, al cargo de juez de la Unidad Judicial Penal, con sede en el cantón Santo Domingo,

¹⁵ Según la información recibida por el Consejo de la Judicatura, el 10 de diciembre de 2022, se presentó en la Coordinación Provincial de Control Disciplinario la denuncia propuesta por la Directora de Asesoría Jurídica del SNAI, en contra de Emerson Geovanny Curipallo Ulloa, por sus actuaciones dentro de las causas judiciales: 23281-2018-02438, 05U01- 2021-00371 y 23281-2022-05925, la cual fue inadmitida por Jenny Soraida Galarza Peñaloza, coordinadora provincial encargada de Control Disciplinario, de ese entonces, por no cumplir con, “(...) los requisitos de forma previstos en el artículo 113 numerales 3 y 4 del (COFJ), y por no haber sido reconocida dentro del término de ley”. El 08 de febrero de 2023, el subdirector Nacional de Asesoría Jurídica del Consejo de la Judicatura, de ese entonces, remitió la queja presentada por el secretario Nacional de Seguridad Pública y del Estado, en contra de Emerson Geovanny Curipallo Ulloa, por sus actuaciones como juez dentro de las causas judiciales: 23281-2018-02438, 05U01-2021-00371 y 23281-2022- 05925, la cual fue inadmitida el 27 de febrero de 2023, por Jenny Soraida Galarza Peñaloza, la misma funcionaria que inadmitió la queja anterior, por no cumplir con “(...) los requisitos de forma previstos en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 113 del (COFJ).”

provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, “(...) sin perjuicio de los expedientes disciplinarios que se estén tramitando y que pudieren formularse en su contra (...)”.

Causa signada con el 17U06-2022-00453, relacionada con el caso 19-23-JC

21. El 18 de noviembre de 2022, el Centro de Rehabilitación Social Masculino Pichincha No. 2 presentó ante la jueza de la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, una petición de unificación de penas y de prelibertad a favor del solicitante 4 de la medida cautelar, bajo el argumento de que tiene a su favor una solicitud de medidas cautelares.

22. El 10 de febrero de 2023, la jueza de garantías penitenciarias aceptó la solicitud, determinó como pena única ocho años de privación de la libertad y negó la petición de otorgamiento del beneficio penitenciario de prelibertad.

23. En providencia de 08 de mayo de 2023, frente al escrito presentado por Jorge David Glas Espinel a través de su defensa técnica, mediante el cual solicitó se realice el cómputo de la pena y determine con exactitud la fecha en que finalizará su condena, la jueza de garantías penitenciarias sostuvo que lo que correspondía era que “(...) la petición realizada en el escrito que antecede se lo efectúe por cuerda separada para que por sorteo una de las señoras Juezas de Garantías Penitenciarias, conozcan y resuelvan lo que en derecho corresponda”.¹⁶

2. Competencia

24. En virtud de lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 2 numeral 3 y 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente de carácter *erga omnes*, en los procesos constitucionales seleccionados para su revisión.

25. En una sentencia de revisión, la Corte Constitucional desarrolla el contenido de los derechos y las garantías constitucionales a partir de los hechos del caso revisado. Si bien la sentencia de revisión debe circunscribirse a los hechos de la causa *in examine*, la decisión de la Corte, en principio, tendrá efectos únicamente para casos análogos futuros.

¹⁶ En el sistema E-SATJE no consta una orden que revoque la excarcelación ordenada en el proceso de medida cautelar. El 24 de febrero de 2023, Jorge Glas presentó una demanda por proceso de cómputo de la pena (proceso de cómputo de la pena 09U01-2023-00406G) que recayó en la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias con sede en el cantón Guayaquil. El juez se inhibió de conocer al existir la causa signada con el 17U06-2022-00453 en la que otro juzgador habría prevenido en el conocimiento.

26. Sólo en caso de verificar los siguientes supuestos: (i) que en el proceso de origen exista una vulneración de derechos que no ha sido reparada:¹⁷ o, (ii) *a priori*, se observe una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que afecte los derechos de las partes y deba ser corregida,¹⁸ la sentencia de revisión que se emita tendrá efectos para el caso concreto y, en consecuencia, ratificará o revocará la decisión revisada.

27. La presente sentencia de revisión se circunscribirá al análisis de la conducta de la jueza y los jueces que conocieron las medidas cautelares constitucionales autónomas, con el fin de determinar si existió una desnaturalización de la garantía y si la y los juzgadores actuaron apegados a Derecho.

28. El presente caso y acumulados fue seleccionado por la Corte para su revisión por considerar que cumple con los criterios de gravedad y novedad, en tanto podría existir una posible desnaturalización de las medidas cautelares por parte de las autoridades judiciales. Dicha garantía podría haber sido utilizada para obtener la libertad de personas sobre las que pesan sentencias condenatorias ejecutoriadas. Asimismo, se observaría una práctica reiterada de presentarse como terceros interesados para beneficiarse de los efectos *inter comunis* de las medidas cautelares concedidas.

29. Al evidenciar, *prima facie*, una posible desnaturalización, se verifica que los presentes casos se encuadran en el supuesto (ii) identificado en el párrafo 26 *ut supra*. Por ello, la presente sentencia tendrá efectos para las decisiones adoptadas en los casos revisados. Esto último implica que la Corte se pronunciará sobre si corresponde confirmar o revocar las decisiones adoptadas por las autoridades judiciales que conocieron la acción de protección de origen. Además, los casos en conocimiento permiten desarrollar el contenido, alcance y límites de la medida cautelar constitucional autónoma en caso de que se observe una desnaturalización de dicha garantía por plantearse con el fin de obtener la libertad de personas con sentencias condenatorias ejecutoriadas.

3. Análisis constitucional

3.1 Pretensiones de las partes accionantes y sus fundamentos

3.1.1 Causa 12-23-JC de Leonardo Fabián Bailón en favor de C.A.F.S. (“solicitante 1”)

¹⁷ CCE, sentencia 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 11.

¹⁸ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 7 y sentencia 118-22-JC, 22 de noviembre de 2023, párr. 11.

30. El 16 de enero de 2023, el solicitante 1 presentó la solicitud de medidas cautelares constitucionales autónomas para obtener su inmediata libertad y así poder atender su situación de salud. En su petición señaló que desde el año 2014 es portador de VIH, por lo que necesita de un tratamiento antirretroviral. Además, sostuvo que el SNAI no le ha brindado la atención médica oportuna y que ha hecho caso omiso a las solicitudes de medicina y de iniciar el trámite de indulto presidencial por enfermedad catastrófica. Asimismo, refirió que pertenece a un grupo de atención prioritaria y “(...) la sola demora genera problemas estructurales que amenazan contra su salud e integridad que si bien ya ponen en conocimiento del Juez penitenciario, por el tiempo que requiere un trámite judicial este (SIC) resulta en una medida sospechosa de discriminación”.

31. En esa línea de argumentos, el solicitante 1 indicó que el VIH es un tema de salud pública mundial que consta en la normativa internacional de derechos humanos y que las personas portadoras de VIH han sufrido una constante discriminación y estigma, lo que afecta aún más a una persona privada de la libertad. Finalmente, alegó como “derechos vulnerados” la salud, los derechos de las personas portadoras de enfermedades catastróficas privadas de la libertad, la tutela judicial efectiva, el debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y la seguridad jurídica. Para lo cual exigió su inmediata libertad “por encontrarse en etapa terminal”.

3.1.2 Causa 35-23-JC de J.E.M.M. (“solicitante 2”)

32. El solicitante 2 pidió su inmediata libertad mediante medidas cautelares constitucionales autónomas, toda vez que señaló que desde el año 2018 es portador de VIH. Alegó que el SNAI no le ha brindado la atención médica oportuna que necesita y no ha respondido a las solicitudes de medicina y de iniciar el trámite de indulto presidencial por enfermedad catastrófica. Además, refirió que padece de una enfermedad catastrófica que está protegida por las normas de derechos humanos debido a la discriminación y estigma que sufren sus portadores.

33. El solicitante 2 alegó la “vulneración de los derechos” a la salud, a gozar de bienes y servicios de óptima calidad, a los derechos específicos de las personas portadoras de enfermedades catastróficas y de las personas privadas de la libertad, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y a la seguridad jurídica. En ese sentido, solicitó su inmediata libertad.

3.1.3 Causa 64-23-JC de Luis Alfredo Arboleda Andrade (“solicitante 3”)

34. En la medida cautelar autónoma, el solicitante 3 pidió su inmediata libertad como medida alternativa a su privación de libertad, alegando “la vulneración” del artículo 76.7.b

de la CRE, el derecho a contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa al convocarse a la audiencia de formulación de cargos en los procesos seguidos en su contra, minutos antes de llevarse dicha audiencia, sin que por ello, “(...) pueda formular una correcta defensa técnica”.

35. Además, alegó que, pese a que son los mismos hechos y conducta por los cuales se procesa al beneficiario de la medida, se abrieron dos procesos, el primero signado con el número 12283–2022–02132 y el segundo signado con el número 12283–2022–02133, “(...) sin embargo, Fiscalía General del Estado, violando la regla de trámite y la figura jurídica del Art. 21 del Código Orgánico Integral Penal, *‘concurso ideal de infracciones’* inició dos procesos en contra del beneficiado, por los mismos hechos/ acción/ conducta (...)”.

36. También señaló que, conforme a la historia clínica número 342186, fue atendido en el Hospital de Especialidades Eugenio Espejo, por un “riesgo clavico (obesidad múltiple); (riesgo quirúrgico) (colostomía)... riesgo alto para trombosis, (caprini)”. Ello hacía que, posiblemente, al estar privado de la libertad se vulneren sus derechos a la integridad física, salud y vida por la grave crisis penitenciaria de naturaleza estructural, caracterizada por niveles de violencia y corrupción sin precedentes, que responde al abandono estatal del sistema penitenciario y de la ausencia de una política criminal integral.

37. En tal virtud presentó la medida cautelar con la “intención en prevenir” la violación del derecho a la libertad del beneficiado y a la integridad física, salud y vida del solicitante y se ordene su inmediata libertad, así como medidas sustitutivas a la privación de libertad.

3.1.4 Causa 19-23-JC de Cristhian Estalin Palacios Zambrano en favor de Jorge David Glas Espinel (“solicitante 4”)

38. En la medida cautelar, el solicitante 4 requirió medidas progresivas de su libertad para poder ejercer su derecho a la defensa y señaló que se encontraba privado de la libertad desde octubre de 2017, esto es por el tiempo de 5 años y 1 mes hasta la presentación de esta acción, sin que haya sido beneficiario de la unificación de penas y de la prelibertad, pese a tener derecho. Aquello, debido a que el SNAI no había emitido de manera oportuna los actos administrativos correspondientes para acceder a esos beneficios. Alegó que, por el principio de favorabilidad, la normativa aplicable era el Código de Ejecución de Penas, que preveía que se podía acceder a los beneficios penitenciarios a partir de haber cumplido las dos quintas partes de la pena o de las tres quintas partes, tiempo que ya había

cumplido,¹⁹ incluso indicó que podía acogerse al beneficio penitenciario con la norma penal vigente.

39. El solicitante 4 señaló que al no emitir el SNAI:

(...) de manera oportuna los actos administrativos se está cometiendo actos lesivos amenazantes tanto a la integridad, desarrollo de personalidad y seguridades personales, entre ellos a la salud, a la libertad ambulatoria y precautelación (sic) por su estado de vulnerabilidad... por el grave clima de inseguridad que se vive en las cárceles el hecho de conocerse que este ciudadano podría acceder a los beneficios penitenciarios, ocasiona una serie de afecciones, chantajes por tratarse de un persona (política) ...la inminencia de que su integridad se afecta ante la falta de celeridad en los procedimientos administrativos... se trata de un privado de la libertad por delitos comunes, pero que además por el hecho de haberse desempeñado en el alto cargo público de ex vicepresidente de la república, se encuentra en la mira de ciertos grupos de presos que ejercen intimidación sobre él con amenazas para sí y su familia con características extorsivas (...).

40. El solicitante 4 identificó como “derecho vulnerado” el derecho a gozar de bienes y servicios de óptima calidad establecido en el artículo 11.9 numeral segundo, y “(...) de manera interrelacionada, al limitarse e impedirse (la unificación de penas) amenazan violar los derechos previstos en el artículo 66.2, 66.3, 66.5, 82 y 32 de la CRE” (sic). Como *prueba* para demostrar la demora respecto a la falta de instrumentalización por parte del SNAI y sustentar sus alegaciones señaló que consta la causa 17U06-2022-00453, de pena única y fase de prelibertad en favor del beneficiario de la acción, “(...) en relación a la solicitud suscrita por el Director del Centro de Privación de Libertad Pichincha No. 2, lo que confirmaría la lentitud con la que actúa el (SNAI)”.

41. El solicitante 4 como pretensión solicitó que el SNAI emita los actos administrativos necesarios para acceder a la progresividad de su libertad y se permita el uso de medidas sustitutivas a la pena para proteger, “(...) sus derechos fuera del centro penitenciario”.

3.2 Por parte de las autoridades jurisdiccionales que otorgaron las medidas cautelares solicitadas

3.2.1 Gina Marisol Zambrano Zambrano, jueza de la Unidad Judicial Multicompetente en Materias no Penales y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Montecristi, provincia de Manabí.

¹⁹ El solicitante expresó que, “(...) sin que se le unifiquen las penas ha cumplido casi el total de una pena y más del cincuenta por ciento de la segunda pena si humanitariamente se le unificasen las penas, aplicando la legislación por la cual fue sentenciado”.

42. El juez constitucional ponente solicitó al SNAI que ponga en conocimiento de Gina Marisol Zambrano Zambrano, sobre quien pesa una orden de privación de libertad, el presente caso. El SNAI informó que hasta la presente fecha no se encontraba detenida en ningún centro de privación de libertad del país. Por ello, si bien el juez ponente solicitó el informe de descargo, al no dar con el paradero de la misma, no se estima necesario insistir en dicho pedido.²⁰

3.2.2 Byron Michael Orejuela Giler, juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro, provincia de Manabí

43. Mediante escrito de 23 de febrero de 2024, Byron Michael Orejuela Giler, juez de la Unidad Judicial Multicompetente de Flavio Alfaro, señaló que se encuentra prestando sus servicios como Juez de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Flavio Alfaro, desde el 08 de septiembre del 2014. Indicó que se le inició una “acción de declaración jurisdiccional previa” por los mismos hechos, el cual habría sido resuelto, “(...) por lo que pretender iniciar otro... (sería) una clara vulneración de derechos constitucionales (artículo 76.7.i de la CRE)”. Además, sostuvo que actuó conforme a la CRE y la ley, “(...) ya que son actos netamente jurisdiccionales que se encuentra debidamente fundamentados (...)”.

44. En esa línea sostuvo que la declaratoria jurisdiccional previa constituye un pronunciamiento sobre la existencia de la infracción y no sobre la determinación de la responsabilidad subjetiva, ni la sanción que corresponda al servidor judicial, sin que tampoco en este caso se cumpla con la existencia de error inexcusable.

3.2.3 Emerson Geovanny Curipallo Ulloa, juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo

45. Mediante escrito de 23 de febrero de 2024, Emerson Curipallo Ulloa, juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo remitió su informe de descargo en el que luego de relatar los antecedentes procesales de la medida cautelar constitucional 23281-2022-05925. En él, manifestó que, acorde con el artículo 32 de la LOGJCC, “(...) respecto de la competencia de los juzgadores en materia de medidas cautelares establece que puede ser otorgado por *cualquier juez*, siempre y cuando haya existido el debido

²⁰ El requerimiento del informe de descargo fue realizado por tres ocasiones mediante providencias de 16, 19 y 22 de febrero de 2024. Este requerimiento se lo hizo en razón de que Gina Marisol Zambrano Zambrano fue destituida por el Pleno del Consejo de la Judicatura de su cargo de jueza de la Unidad Judicial Multicompetente en Materias no Penales y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Montecristi, Provincia de Manabí y que, dentro del proceso penal seguido en su contra por el presunto delito de prevaricato, el juez competente ordenó prisión preventiva en su contra, la misma que fue confirmada en apelación.

sorteo”, por lo que sostuvo que al existir el sorteo de la medida cautelar constitucional su “competencia se encontraba legitimada” para resolverla.

46. Luego de transcribir parte de su resolución, refiere que lo resuelto se centró en la actuación administrativa del SNAI, “respecto de los derechos que se vulneran en contra del señor JORGE DAVID GLAS ESPINEL” sin que, a su juicio, aquello pueda ser considerado como una intromisión en la justicia ordinaria y sin que tampoco haya revisado cuestiones propias del proceso penal. Por el contrario, señala que sus actuaciones fueron realizadas siempre en legal y debida forma, acorde con las normas que regulan la procedencia de las medidas cautelares y cumpliendo con todos sus requisitos previstos en la ley.

47. Asimismo, señaló que a efectos de la declaratoria jurisdiccional previa, “(...) no se ha presentado ningún tipo de impugnación, ni incidente a la fecha que me encontraba como Juzgador (sic), esto conlleva a establecer que nunca existió ningún tipo de irregularidad en la tramitación del proceso”, sin que su actuación se enmarque en el dolo, error inexcusable o manifiesta negligencia. Finalmente sostuvo que la medida cautelar fue revocada por el juez subrogante de la Unidad Judicial Penal de Santo Domingo.

48. Con base en lo expuesto solicitó que: i) a fin de poder ejercer “un correcto” derecho a la defensa se le notifique con el auto de selección en razón de que la información que consta en la página de la Corte Constitucional, se encuentra reservada; ii) por existir una limitación jurídica que no permite realizar una declaratoria jurisdiccional de sus actuaciones, se envíe el proceso al órgano correspondiente para que pueda ejercer sus derechos constitucionales; y, iii) que la secretaria de la Unidad Judicial Penal del cantón Santo Domingo certifique si en la medida cautelar constitucional que resolvió se presentaron recursos, incidentes u otros, se envíe una certificación del estado de la causa y otra en la que conste cuáles son los sujetos procesales que intervinieron y si presentaron algún tipo de impugnación.

4. Hechos relevantes

49. A continuación se describirán los hechos relevantes de los casos bajo revisión:

49.1. Todos los solicitantes de las medidas cautelares son personas privadas de la libertad con sentencia condenatoria ejecutoriada. Los solicitantes 1 y 2 fundamentaron su solicitud en su condición de salud (por presuntamente padecer de VIH) y en que no habrían recibido la atención médica requerida en forma oportuna, así como alegaron la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica. El solicitante 3 a más de fundamentar su solicitud en su

condición de salud (“riesgo clavico, obesidad múltiple); (riesgo quirúrgico) (colostomía)...riesgo alto para trombosis, (caprini)”, también lo hizo en presuntas vulneraciones al debido proceso en las causas penales seguidas en su contra. El solicitante 4 fundamentó su solicitud de medida cautelar en el derecho a la unificación de penas y el beneficio de la prelibertad amparado en el principio de favorabilidad.

- 49.2.** Las medidas cautelares fueron aceptadas por los distintos juzgadores el 28 de noviembre de 2022, 04 de enero de 2023, 17 de enero de 2023 y 30 de marzo de 2023, con conocimiento de la existencia de las causas penales en contra de los beneficiarios. En los cuatro casos como medida para tutelar los derechos invocados por los solicitantes, se dispuso su inmediata libertad.
- 49.3.** En el caso del solicitante 3, la jueza encargada de la Unidad Judicial Multicompetente, por pedido del director del SNAI, revocó las medidas cautelares y ordenó la localización, captura y traslado al Centro de Privación de Libertad Cotopaxi No. 1 de los ciudadanos Luis Alfredo Arboleda Andrade y Jairo Fernando Zambrano Demera, beneficiarios de las medidas cautelares solicitadas. En el caso del solicitante 4, el juez subrogante de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo de los Tsáchilas revocó la medida cautelar otorgada por no cumplir con las medidas alternativas a la privación de libertad ordenadas en la medida cautelar, y dispuso que en el plazo de 24 horas se presente en el Centro de Rehabilitación Social donde se encontraba con la finalidad de que cumpla con lo resuelto por la justicia ordinaria. Además, advirtió que en caso de que el solicitante 4 no se presente dispondrá su inmediata localización y captura. El 20 de febrero de 2024, el juzgador dispuso se oficie al jefe de la Policía Judicial a fin de que proceda a la inmediata localización y captura del solicitante 4.
- 49.4.** En el caso de las medidas cautelares 13338-2023-00002 y 13338-2023-00021, las mismas no han sido revocadas por lo que siguen vigentes hasta la presente fecha.
- 49.5.** La jueza multicompetente de Montecristi y el juez penal de Flavio Alfaro que aceptaron las medidas cautelares cuentan con declaraciones jurisdiccionales previas de haber incurrido en error inexcusable de conformidad con el artículo 109 numeral 7 del COFJ, en relación con la sentencia constitucional 3-19-CN/20 por la tramitación de las causas que son motivo de esta sentencia de revisión.
- 49.6.** En el caso de la jueza multicompetente Gina Zambrano se constata además que, con base en la declaratoria jurisdiccional previa, el Pleno del Consejo de la Judicatura, por voto de mayoría, la destituyó por haber incurrido en error

inexcusable en la tramitación de las medidas cautelares de los solicitantes 1 y 2 y remitió copias certificadas del expediente disciplinario a la Fiscalía. Esta institución formuló cargos en contra de Gina Zambrano como presunta autora del delito de prevaricato, tipificado en el artículo 268 del COIP por sus actuaciones como jueza de la Unidad Judicial Multicompetente de Montecristi dentro de la medida cautelar 13338-2023-00002.

5. Consideraciones previas

5.1 Objeto, naturaleza y límites de la medida cautelar autónoma

50. Este apartado identifica los parámetros constitucionales, normativos y jurisprudenciales de las medidas cautelares constitucionales autónomas para examinar sus límites, en particular, el límite relativo a su improcedencia ante la ejecución de decisiones emitidas en procesos judiciales y, más precisamente, en procesos penales. Su configuración jurídica es indispensable para evidenciar si esta garantía ha sido utilizada conforme a su fin constitucional y a lo previsto en el ordenamiento jurídico.

51. Desconocer el objeto de esta garantía mediante decisiones judiciales implica apartarse de los límites jurídicos establecidos y configura conductas judiciales graves. En el contexto particular de los casos concretos a ser analizados, podría existir corresponsabilidad en el solicitar y otorgar medidas cautelares constitucionales autónomas para interrumpir la ejecución de sentencias definitivas en materia penal o convertirlas en un mecanismo de cambio de régimen penitenciario y, además, otorgarles a los autos resolutivos efectos *inter comunis*. Estas conductas de los peticionarios y de las y los jueces causan graves daños al sistema de justicia y a la propia estructura del Estado constitucional, sacrifican la confianza de la ciudadanía en la justicia y ponen en duda el conocimiento del Derecho de las y los jueces que deciden este tipo de casos.

52. Esta Corte ha sido enfática en señalar que las juezas y los jueces tienen la obligación de vigilar que las garantías jurisdiccionales cumplan con el propósito de proteger los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.²¹ También es obligación de las juezas y los jueces precautelar que las garantías jurisdiccionales cumplan el propósito para el que han sido instituidas, esto es, la protección de derechos constitucionales, e impedir su desnaturalización y el abuso del Derecho.²²

²¹ CCE, sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 42.

²² CCE, sentencia 1633-19-JP/24, 17 de enero de 2024, párr.42

53. En relación con la naturaleza y finalidad de las medidas cautelares, el artículo 87 de la CRE y el artículo 6 de la LOGJCC disponen que la finalidad de las medidas cautelares es “prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho”.²³

54. La Corte además se ha pronunciado respecto a la naturaleza cautelar y tutelar de las medidas cautelares constitucionales autónomas en el siguiente sentido:

(...) si el objeto es prevenir o evitar la vulneración de un derecho constitucional, se estaría ante una amenaza y, por tanto, procede una medida cautelar autónoma (...) Es así que, estas medidas tienen un carácter cautelar y tutelar a la vez. Cautelar por cuanto preserva temporalmente una situación jurídica, y tutelar respecto del ejercicio de los derechos, pues tiene como objetivo impedir su vulneración (...).²⁴

55. También ha indicado que las medidas cautelares son provisionales, instrumentales, urgentes, necesarias e inmediatas:

(p)rovisionales, en el sentido de que tendrán vigencia el tiempo de duración de una posible vulneración; instrumentales, por cuanto establecen acciones tendientes a evitar o cesar una vulneración; urgentes, en razón de que la gravedad o inminencia de un hecho requiere la adopción inmediata de una medida que disminuya o elimine sus efectos; necesarias, ya que las medidas cautelares que se apliquen a un caso concreto deberán ser adecuadas con la violación; e inmediatas, porque la jueza o juez deberá ordenarlas en el tiempo más breve posible desde que recibió la petición (...).²⁵

56. Respecto a su carácter de revocabilidad, esta Corte ha señalado que este tiene lugar “(...) por causas sobrevinientes que merecen ser justificadas por quien solicita la revocatoria de ellas y razonadas por el juzgador que las adopta (...). Así, las medidas cautelares autónomas solamente se agotan una vez que se haya verificado el cese de la amenaza o violación y cuando ya no es probable que ocurra”.²⁶

57. Debe tenerse presente que aun cuando el carácter de la garantía atienda a la urgencia de una amenaza de vulneración de derechos o a suspender una vulneración que esté ocurriendo, de ahí la rapidez en actuar antes de la citación a la contraparte, no es menos cierto que esa característica de agilidad y urgencia, no exime del análisis que debe hacer el juzgador de la petición a fin de que no exceda su objeto tutelar ni contravenga su naturaleza y fines.

²³ En esa misma línea, el art. 26 de la LOGJCC, señala que 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”.

²⁴ CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párrs. 36 y 37.

²⁵ CCE, sentencia 026-13-SCN-CC, caso 0187-12-CN, 30 de abril de 2013, pág. 13.

²⁶ CCE, sentencia 034-13-SCN-CC, caso 0561-12-CN, 30 de mayo de 2013, pág. 19.

58. En relación con la improcedencia de las medidas cautelares, es decir, los límites jurídicos indispensables para evidenciar si esta garantía ha sido utilizada adecuadamente conforme a su objeto o por el contrario lo contraviene, se encuentran establecidos en el artículo 27 de la LOGJCC.²⁷ Esta norma establece que las medidas cautelares constitucionales no proceden en contra de la ejecución de órdenes judiciales, lo cual ha sido desarrollado por la Corte Constitucional en su jurisprudencia, en la que ha dejado claro la improcedencia de las medidas cautelares si tienen como objeto detener u obstaculizar la ejecución de órdenes judiciales. Así, en la sentencia 951-16-EP/21, esta Corte sostuvo, “(...) la norma prohíbe las medidas cautelares constitucionales cuando se dirigen contra la ejecución de órdenes judiciales y que el artículo 27 de la LOGJCC debe ser observado tanto al momento de resolver sobre la cautelar como al momento de resolver sobre la revocatoria de la medida”.²⁸

59. En ese sentido, entre las garantías jurisdiccionales, únicamente la acción extraordinaria de protección (artículo 58 de la LOGJCC) y la acción de hábeas corpus (artículo 45 de la LOGJCC) permiten a los juzgadores revisar órdenes judiciales bajo ciertos supuestos previstos en la CRE y la LOGJCC.²⁹ Las otras, como el caso de las medidas cautelares constitucionales o la acción de protección, lo prohíben de manera expresa. Así, en relación con la acción de protección, el artículo 88 de la Constitución y la LOGJCC en el artículo 41.1 establecen que esta garantía procede contra todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial. El artículo 42.6 de la LOGJCC prescribe que es inadmisibile si se plantea frente a providencias judiciales. Respecto de la acción de protección, esta Corte resaltó que dicha prohibición, “(...) no se limita a providencias judiciales en sentido estricto, sino que se extiende a cualquier decisión emitida en el ejercicio de funciones jurisdiccionales o que constituya un elemento de la unidad teleológica de un proceso que concluirá con un pronunciamiento jurisdiccional”.³⁰

²⁷ Art. 27, inciso 3ro de la LOGJCC: “Requisitos.- (n)o 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”.

²⁸ CCE, sentencia 951-16EP/21, 28 de abril de 2021, párr. 38. En esa misma línea, este Organismo en la sentencia 034-13-SCN-CC, caso 0561-12-CN, de 30 de mayo de 2013, pág. 11, en relación con el art. 27, inciso tercero de la LOGJCC señaló: “La norma inaplicada en el trámite de la causa prohíbe la solicitud de medidas cautelares cuando se trata de ejecución de órdenes judiciales, tal como acontecía en el caso, en el que la accionante solicitaba expresamente la ‘cesación de manera inmediata de los efectos del ilegítimo e injusto acto de poder público, contenido en el auto de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional’. Por tanto, el señor juez (...) transgredió la norma constitucional (...) en dos momentos: cuando declaró parcialmente con lugar la solicitud de medidas, y cuando desechó la solicitud de revocatoria de las mismas, sostuvo, ‘(...) la Corte Constitucional ya ha manifestado que la norma prohíbe las medidas cautelares constitucionales cuando se dirigen contra la ejecución de órdenes judiciales y que el artículo 27 de la LOGJCC debe ser observado tanto al momento de resolver sobre la cautelar como al momento de resolver sobre la revocatoria de la medida’”.

²⁹ Al respecto ver las sentencias 209-15-JH/19 y 992-20-EP/23 dictadas por este Organismo en las que ha aclarado el alcance de la acción de hábeas corpus sobre órdenes judiciales.

³⁰ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 35.

60. Queda claro entonces que, cuando se impone como límite jurídico de la medida cautelar a las órdenes judiciales (artículo 27, inciso tercero de la LOGJCC), teniendo en cuenta su naturaleza y fines, aquello incluye toda providencia emitida en el ejercicio de funciones jurisdiccionales dentro de procesos judiciales.

61. De los artículos citados de la Constitución y la LOGJCC, así como de la jurisprudencia analizada, se desprende que mediante la medida cautelar constitucional autónoma no es posible impedir u obstaculizar la ejecución de órdenes judiciales, pues no puede usarse con el fin de interrumpir un proceso judicial ordinario, sea que este esté en curso o se encuentra en etapa de ejecución. De ocurrir aquello, esta garantía deviene en improcedente al contravenir la prohibición expresa del artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC.

62. En esa línea, constituye un deber de todo juzgador analizar si los hechos que se exponen en la solicitud de medidas cautelares constitucionales cumplen con los requisitos previstos en el artículo 27 de la LOGJCC, para que esta garantía jurisdiccional proceda. Así la Corte Constitucional en la sentencia 118-22-JC/23 analizó los parámetros de procedencia de las medidas cautelares establecidas en la LOGJCC, tanto para aquellas que se solicitan de manera autónoma como conjunta, y precisó la jurisprudencia estableciendo el análisis que deben seguir las y los jueces al momento de resolverlas para evitar su desnaturalización. Toda vez que la solicitud de medidas cautelares constitucionales autónomas se resuelve de forma urgente y es *inaudita parte*, institución propia de la justicia constitucional, no requiere de la notificación previa a la contraparte, sino que es resuelta en el primer auto de medida cautelar, por tanto, las y los jueces deben verificar:

(i) [la] verosimilitud fundada de la pretensión o *fumus bonis iuris* que, en primer lugar, exige al juez o jueza constitucional constatar que esta se encuentre encaminada a evitar la amenaza o cesar la violación de derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos; y, segundo, que la alegación que la fundamenta sea probable o plausible; (ii) gravedad; e, (iii) inminencia.³¹

63. De tal suerte que el primer aspecto que debe ser resuelto en una medida cautelar, luego de que se ha verificado que no incurre en ninguna causa de improcedencia acorde con el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC, es si aquello que se solicita es verosímil y cuenta con apariencia de buen derecho de conformidad con el objeto y finalidad de las medidas cautelares. Como ha señalado este Organismo, “(...) las medidas cautelares deben responder al ámbito de protección de éstas como mecanismos de salvaguarda de derechos, y no frente a pretensiones ajenas a dicho objetivo”.³²

³¹ CCE, sentencia 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 36.

³² *Ibíd.*, párr. 35.

64. En esa línea, la verosimilitud fundada de la pretensión determina la apariencia de buen derecho, esto es, que en los hechos expuestos en la solicitud de medida cautelar exista una presunción razonable de veracidad que cuente con un objetivo constitucional plausible. En contraste, no puede ser admisible una petición que a primera vista es inverosímil, absurda o contraria al ordenamiento jurídico. Si bien no son necesarias pruebas para demostrar la veracidad de lo alegado, sí se exige que del relato presentado a la autoridad judicial se desprenda que son hechos creíbles.

65. Así, esta Corte ha dicho:

(...) solicitar mediante una medida cautelar que se inobserve el ordenamiento jurídico, por ejemplo, pedir que se prive de libertad a una persona, o un absurdo como ordenar suspender un fenómeno natural o, como el caso que nos ocupa, como es la suspensión de una norma general es una pretensión que no cumple con la apariencia de buen derecho. Al igual que debe ocurrir en casos de desnaturalización como cuando se la activa para proteger derechos en abstracto e impedir que la Asamblea Nacional ejerza la atribución reconocida en la Constitución y en la Ley de revocar un decreto de estado de excepción o cuando se activa para suspender los procesos de juicio político conforme al artículo 131 de la CRE, por ejemplo. En suma, una medida cautelar constitucional bajo las pretensiones descritas, *prima facie*, no cuenta con la apariencia de buen derecho.³³

66. En relación con la amenaza o violación, aquella tiene que ser a derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos.

67. Respecto a la gravedad, está relacionada con los efectos que podría causar un acto u omisión con potencialidad de vulnerar derechos. La gravedad se encuentra definida en el artículo 27 de la LOGJCC, en los siguientes términos: “se considerará grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación”.³⁴

68. Finalmente, sobre la inminencia de los hechos expuestos, se requiere que exista una proximidad temporal entre el hecho u omisión con la violación del derecho. En este escenario podría ser que el hecho que vaya a suceder o en el caso de medidas cautelares solicitadas conjuntamente con una acción de conocimiento, el hecho esté ocurriendo y la medida cautelar solicitada tenga como finalidad suspenderlo. En este caso, se requiere de

³³ CCE, sentencia 1633-19-JP/24, 17 de enero de 2024, párr.48.

³⁴ Al respecto, la Corte ha definido que, “Un daño es irreversible cuando no se puede volver a un estado o condición anterior. Un daño es intenso cuando el daño es profundo, importante, como cuando produce dolor o su cuantificación es considerable o difícil de cuantificar. Una violación es frecuente cuando sucede habitualmente e incluso cuando se puede determinar un patrón en la violación” CCE, sentencia 66-15-JP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 29.

“(...) un remedio urgente pues su demora redundaría en un mayor riesgo de afectación de uno o varios derechos (peligro en la demora)”.³⁵

69. De lo expuesto, teniendo en cuenta los cuatro casos acumulados de medidas cautelares autónomas en materia constitucional, corresponde entonces revisar si en los casos 12-23-JC, 35-23-JC, 64-23-JC y 19-23-JC, aquellas fueron improcedentes y si se produjo la desnaturalización de las medidas cautelares otorgadas, debido a que la pretensión de la medida perseguía fines distintos respecto de los cuales fue diseñada.³⁶ De ser este el caso, al desvirtuar su objeto, las medidas cautelares concedidas no podrían ser ejecutables, debido a su desnaturalización.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

70. A partir de los casos en revisión y los parámetros jurídicos expuestos, esta Corte examinará en primer lugar si la actuación de la jueza y los jueces que conocieron y aceptaron las solicitudes de medidas cautelares fue apegada a Derecho o, por el contrario, inobservaron los límites jurídicos de la garantía, esto es, el inciso tercero del artículo 27 de la LOGJCC.

71. Además, la Corte procederá a identificar si en los casos 12-23-JC y 35-23-JC se produjo la desnaturalización de las medidas cautelares al interrumpir el cumplimiento de sentencias condenatorias ejecutoriadas, bajo la omisión de analizar el criterio de verosimilitud fundada de la pretensión, considerando que la concesión de las medidas cautelares afectaría a la ejecución de decisiones dictadas en procesos penales, sin ser este un medio procesal adecuado para verificar la supuesta protección del derecho a la salud de personas privadas de la libertad. En virtud de estos aspectos, para resolver los casos 12-23-JC y 35-23-JC, se formula el siguiente problema jurídico:

1. ¿En los casos 12-23-JC y 35-23-JC, fue conforme a la naturaleza de las medidas cautelares constitucionales autónomas interrumpir la ejecución de sentencias condenatorias ejecutoriadas, so pretexto de proteger el derecho a la salud?

72. Asimismo, este Organismo procederá a verificar si en los casos 64-23-JC y 19-23-JC las medidas cautelares autónomas fueron apegadas a Derecho o, por el contrario, se inobservaron los límites jurídicos de la garantía, esto es, los requisitos de procedencia previstos en el inciso tercero del artículo 27 de la LOGJCC. Luego, se analizará si se

³⁵ CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 43.

³⁶ Al respecto, esta Corte ha dicho que la desnaturalización de las medidas cautelares “anula el objetivo de las mismas, el diseño procesal constitucional y ordinario, así como su eficacia”. CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 7.

desnaturalizó la medida cautelar constitucional autónoma al omitir la aplicación del criterio de apariencia de buen derecho, y conceder esta garantía para resolver presuntas vulneraciones al debido proceso dentro de causas penales, respecto de contar con el tiempo necesario para la defensa y la aplicación del concurso ideal de infracciones, así como para resolver el cambio de régimen penitenciario en aplicación de una norma más favorable y solicitudes de unificación de penas, interrumpiendo la ejecución de las sentencias condenatorias dictadas por autoridades judiciales en contra de los solicitantes. Para el efecto, se plantea el siguiente problema jurídico:

- 2. ¿En los casos 64-23-JC y 19-23-JC, fue conforme a la naturaleza de las medidas cautelares constitucionales autónomas resolver impugnaciones al debido proceso, solicitudes de unificación de penas, de cambio de régimen penitenciario y concurso ideal de infracciones, so pretexto de proteger el debido proceso y los derechos a la defensa y a la libertad?**

73. Además, esta Corte observa que en los casos 12-23-JC, 35-23-JC, 64-23-JC y 19-23-JC las medidas cautelares constitucionales autónomas fueron solicitadas en lugares distintos a los que se encontraban los solicitantes privados de su libertad, y la y los juzgadores que las concedieron se declararon competentes, por lo que se plantea el siguiente problema jurídico:

- 3. ¿En los casos 12-23-JC, 35-23-JC, 64-23-JC y 19-23-JC, la y los juzgadores eran competentes en razón del territorio, para conocer medidas cautelares constitucionales autónomas de personas privadas de libertad ubicadas en provincias diferentes a la de la jueza y los jueces que las otorgaron?**

74. Asimismo, esta Corte observa que en los casos 12-23-JC, 35-23-JC y 64-23-JC luego de aceptarse el objeto de las medidas cautelares autónomas solicitadas, ante peticiones de terceros no legitimados en el proceso de origen, la jueza y los jueces expedieron providencias con efectos *inter comunis* para ordenar la libertad de otros privados de la libertad, por lo que se plantea el siguiente problema jurídico:

- 4. ¿En las medidas cautelares constitucionales autónomas, se pueden expedir providencias con efectos *inter comunis*?**

75. Finalmente, la Corte observa que en el caso 19-23-JC pese a los varios pedidos de revocatoria sobre la medida cautelar presentados por parte del SNAI, el juez penal de Santo Domingo no los atendió, sino que dilató el proceso, siendo el juez subrogante el que revocó dicha medida. Por ello, se plantea el siguiente problema jurídico:

- 5. ¿En casos en los que se solicita la revocatoria de la medida cautelar autónoma, cuando esta sea manifiestamente improcedente, los jueces tienen el deber de revocarlas de manera célere?**

7. Resolución de los problemas jurídicos

- 7.1 ¿En los casos 12-23-JC y 35-23-JC, fue conforme a la naturaleza de las medidas cautelares constitucionales autónomas interrumpir la ejecución de sentencias condenatorias ejecutoriadas, so pretexto de proteger el derecho a la salud?**

76. En esta sección, la Corte sostendrá que la jueza multicompetente de Montecristi, en los casos 12-23-JC y 35-23-JC, al: i) aceptar las medidas cautelares constitucionales autónomas solicitadas por la presunta falta de atención médica en los centros de privación de la libertad y la supuesta vulneración de derechos derivada de aquella y ii) ordenar la libertad inmediata de los solicitantes, impidiendo así la ejecución de las sentencias penales ejecutoriadas dictadas en su contra, incurrió en una causal de improcedencia de concesión de la medida cautelar autónoma, actuando contra norma procesal expresa, esto es, el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC. Así también, verificará que la jueza multicompetente de Montecristi omitió la aplicación del criterio de apariencia de buen derecho de las medidas cautelares constitucionales aceptadas, las mismas que *prima facie*, no cuentan con este primer requisito al no estar acorde a su naturaleza y objeto, según lo previsto en los artículos 87 de la CRE y 26 y 27 de la LOGJCC. Las conductas judiciales constituyen actos arbitrarios emitidos con el fin de interrumpir las sentencias condenatorias ejecutoriadas dictadas por jueces competentes en materia penal, lo que provocó su desnaturalización. Además, este Organismo constatará que los abogados defensores de los solicitantes de las medidas incurrieron en el uso abusivo de esta garantía jurisdiccional, al solicitarlas con el fin de desvirtuar su objeto y con ello interferir en la ejecución de dichas decisiones judiciales bajo la supuesta vulneración del derecho a la salud.

7.1.1 Sobre la causal de improcedencia de la medida cautelar constitucional autónoma prevista en el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC

77. En los casos 12-23-JC y 35-23-JC, las medidas cautelares constitucionales autónomas fueron presentadas en favor de personas privadas de libertad que cumplían sentencias condenatorias ejecutoriadas en diferentes centros de privación de libertad, alegando que padecían de VIH y que el SNAI no les habría proporcionado la atención médica requerida. En esos dos casos, la jueza multicompetente de Montecristi aceptó las solicitudes de medidas cautelares y ordenó su libertad hasta que el SNAI cuente con medicinas y profesionales de la salud especializados en VIH.

78. Tal como fue analizado previamente, las medidas cautelares constitucionales autónomas proceden para evitar la amenaza de la violación de un derecho. En los dos casos concretos esta Corte verifica que los hechos de los casos 12-23-JC y 35-23-JC tienen en común que las medidas cautelares autónomas solicitaron que se inobserve el ordenamiento jurídico, en concreto el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC que establece que está prohibida la solicitud de medidas cautelares en contra de la ejecución de órdenes judiciales.

79. En esa línea, la jueza multicompetente de Montecristi, en lugar de negar las medidas cautelares, en las resoluciones de los casos 12-23-JC y 35-23-JC da cuenta de la condición de los solicitantes como personas privadas de la libertad en distintos centros de rehabilitación social, con sentencias condenatorias, es decir, reconoce la existencia de decisiones judiciales vigentes dictadas dentro de procesos penales y justifica la aceptación de dichas medidas debido a las enfermedades que padecían los solicitantes 1 y 2 y a la protección del derecho a la salud. Contrariamente, también reconoce de manera expresa la prohibición establecida en el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC. No obstante, inobserva dicha norma y concede las medidas cautelares.³⁷ Ello demuestra una actuación judicial manifiestamente improcedente.

80. Así, esta Corte constata que las medidas cautelares constitucionales autónomas no estaban dirigidas a impedir o evitar la amenaza de violación de un derecho, propio de esta garantía de naturaleza cautelar, sino que su finalidad fue impedir la ejecución de providencias judiciales, en particular de sentencias condenatorias ejecutoriadas que gozaban de legitimidad, incurriendo así en una causal de improcedencia de concesión de la medida cautelar autónoma, actuando contra norma procesal expresa, esto es, el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC.

81. Este Organismo, a través de su jurisprudencia, ha establecido que en los casos en que por las condiciones en las que se lleva a cabo la privación de la libertad, se amenacen o violen los derechos a la vida, salud, integridad o derechos conexos de las personas privadas de la libertad, el hábeas corpus correctivo es la garantía constitucional jurisdiccional idónea para la protección directa, inmediata y eficaz de estos derechos. En esa medida, el hábeas corpus correctivo tiene como finalidad corregir situaciones que generan vulneración de derechos durante la privación o restricción de la libertad, sin que dicha garantía sea un mecanismo para la revisión de la pena.³⁸

³⁷ En las resoluciones de los casos 12-23-JC y 35-23-JC, la jueza Multicompetente expresamente señala que, conforme el inciso 3 del art. 27 de la LOGJCC, las medidas cautelares, “(n)o procederán cuando existan medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias, cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales (...)”.

³⁸ CCE, sentencia 365-18-JH, 24 de marzo de 2021, párr. 299.1. Ver también CCE, sentencia 207-11-JH/20, 22 de julio de 2020, párr. 34, sentencia 202-19-JH, 24 de febrero de 2021, párr. 89 y sentencia 98-23-JH/23 y otros, 13 de diciembre de 2023, párr. 101.

82. Esta Corte reitera que es objeto de protección del hábeas corpus correctivo los derechos a la vida, salud e integridad de las personas privadas de la libertad, mientras que la medida cautelar autónoma no puede ser concedida frente a la presunta falta de atención médica en los centros de privación de la libertad y a la supuesta amenaza o vulneración de derechos derivada de aquella. Lo contrario, provoca su desnaturalización al ser utilizada para liberar a personas que están cumpliendo una pena.

83. Lo dicho no exime al Estado de su obligación de garantizar el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad, al estar bajo su custodia y, frente a la doble vulnerabilidad que pueden presentar, la obligación estatal de adoptar medidas específicas para estos grupos poblacionales de atención prioritaria.³⁹ En ese sentido, esta Corte ha dicho que la obligación estatal de garantizar el derecho a la salud se deriva, “(...) de su deber de garantizar los derechos a la vida e integridad personal de las personas privadas de la libertad”,⁴⁰ sin que el Estado pueda “(...) obstaculizar o impedir la accesibilidad de personas privadas de libertad con enfermedades crónicas o catastróficas a los correspondientes tratamientos médicos, (lo cual) no solo constituiría una afectación directa a los derechos a la salud y la vida, sino que podría devenir en formas de tratos crueles, inhumanos o degradantes”.⁴¹

84. Esta Corte reitera que el Estado y en concreto las autoridades administrativas de los centros de privación de libertad tienen obligaciones expresas y claras de garantizar el derecho a la salud e integridad personal de las personas que se encuentran privados de su libertad bajo su custodia. En el marco de estas obligaciones, de existir amenazas o vulneraciones a estos derechos, las autoridades administrativas y jurisdiccionales competentes deben adoptar en forma diligente todas las medidas para proteger y garantizar estos derechos. Aquello, sin embargo, no puede implicar la utilización abusiva de las garantías jurisdiccionales a efectos de incumplir órdenes judiciales de privación de libertad emitidas en el marco de procesos penales.

85. En ese sentido, para evitar que se concedan medidas cautelares constitucionales improcedentes, esta Corte establece que en los casos en que los accionantes soliciten esta garantía jurisdiccional para interrumpir u obstaculizar sea de manera temporal o permanente la ejecución de órdenes judiciales en contravención expresa del artículo 27

³⁹ Así, el art. 51 CRE reconoce derechos específicos para las personas privadas de la libertad y en el numeral 4 dispone: “4. Contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar su salud integral en los centros de privación de libertad”, en concordancia con el numeral 6 *ibídem*: “Recibir un tratamiento preferente y especializado en el caso de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, adolescentes, y las personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad”.

⁴⁰ CCE, sentencia 365-18-JH, 24 de marzo de 2021, párr. 101.

⁴¹ CCE, sentencia 209-15-JH y acumulado, 12 de noviembre de 2019.

inciso tercero de la LOGJCC, bajo la presunta falta de atención médica y la supuesta amenaza o vulneración de derechos derivada de aquella, los juzgadores las rechazarán de plano.

86. Esta Corte deja claro que no cabe transformar una medida cautelar constitucional autónoma en una acción de hábeas corpus en razón del objeto que persigue cada garantía, y de la competencia por materia, grados y territorio propios y específicos de la acción de hábeas corpus. Además, las medidas cautelares constitucionales se otorgan *inaudita parte*. La acción de hábeas corpus, siendo igual de rápida y efectiva (en principio, esta debe resolverse en audiencia en 24 horas), permite escuchar a todos los interesados ante la presunta falta de atención médica en los centros de privación de libertad y formarse un criterio antes de su concesión. Por tanto, la medida cautelar constitucional autónoma que pretenda interrumpir la ejecución de sentencias penales ejecutoriadas, debe ser rechazada de plano y no cabe su conversión al hábeas corpus.

87. Con base en lo expuesto, esta Corte concluye que en los dos casos analizados, se concedieron medidas cautelares constitucionales improcedentes. Si bien esta sola conclusión es suficiente para rechazar de plano las medidas cautelares constitucionales autónomas, sin necesidad de entrar a la verificación del cumplimiento de los requisitos de esta garantía, la Corte no puede dejar de pronunciarse sobre otros actos que ocurrieron en los procesos seleccionados que desnaturalizaron esta garantía. Así, la jueza y los jueces señalaron que las peticiones cumplían con la verosimilitud fundada de la pretensión o la apariencia de buen derecho. A continuación, se examinará aquello.

7.1.2 Análisis sobre la verosimilitud o la apariencia de buen derecho aplicado a los casos de medidas cautelares constitucionales autónomas contra decisiones judiciales

88. Si bien esta Corte deja claro que todo juzgador rechazará de plano las medidas cautelares constitucionales autónomas que pretendan impedir la ejecución de órdenes judiciales, dada la gravedad de los casos analizados por la flagrante improcedencia de esta garantía, la Corte estima necesario continuar con la verificación de sus requisitos, en concreto, la apariencia de buen derecho. Ello, en razón de que la jueza y los jueces que concedieron dichas medidas se basaron en este criterio y aceptaron que las mismas cumplían con este requisito de procedencia.

89. Todo juzgador que conoce una medida cautelar constitucional autónoma debe verificar si aquello que se solicita es verosímil con el fundamento de la apariencia de buen derecho, esto es, si los hechos como tal, independientemente de la medida solicitada permiten una presunción razonable y prudente de veracidad sobre una posible vulneración

a derechos constitucionales. Como fue señalado, este examen incluye constatar si la pretensión se encuentra acorde al objeto y naturaleza de esta garantía jurisdiccional y si responde a su ámbito de protección como mecanismo de protección de derechos o, por el contrario, lo excede.

90. Si bien no son necesarias pruebas, las y los jueces cuentan con el conocimiento suficiente para aplicar el criterio de verosimilitud que se desprende de los hechos que puedan ser razonablemente verdaderos y posibles de que estén o vayan a ocurrir física y/o jurídicamente. En términos generales, se trata de un proceso *inaudita parte* que por su urgencia y naturaleza preventiva no permite contar con la contraparte y ante el pedido inicial corresponde emitir un pronunciamiento judicial permitido por el ordenamiento jurídico. Ello implica no sobrepasar los límites jurídicos impuestos, uno de ellos, la improcedencia de esta garantía dentro de procesos judiciales que cuentan con medidas cautelares propias o en contra de decisiones judiciales.

91. En los casos concretos, la jueza multicompetente de Montecristi realizó un análisis preliminar sobre los requisitos del artículo 27 de la LOGJCC, i) verosimilitud de los hechos; ii) inminencia; iii) gravedad y iv) derechos amenazados como consecuencia de los hechos descritos. Previamente, constató las prohibiciones legales y jurisprudenciales para la procedencia de la medida cautelar autónoma. En relación con la verosimilitud de los hechos, la referida jueza se limitó a conceptualizarla. Así, indicó:

“(e)l juez debe advertir que la alegación invocada por el recurrente aparezca verosímil, que se funde en bases razonables para colegir que aquello que se pone en conocimiento de la jueza o del juez ocasiona o puede ocasionar una violación grave de derecho que necesita ser precautelado o tutelado, siempre cuidando que la medida otorgada sea adecuada y proporcional a un fin constitucional que se pretende tutelar, tal como se indica en esta misma sentencia”.

92. De lo expuesto, la jueza multicompetente de Montecristi, se limitó a realizar transcripciones doctrinarias sin verificar la verosimilitud del caso concreto con el fundamento de la apariencia de buen derecho, esto es, si los hechos relatados en las medidas permitían una presunción razonable de veracidad. Este análisis debía enmarcarse en el objeto de esta garantía jurisdiccional y sus límites jurídicos.

93. En los casos 12-23-JC y 35-23-JC, la pretensión de los solicitantes de las medidas cautelares constitucionales autónomas perseguía fines distintos respecto de los cuales fue diseñada, lo que resulta jurídicamente imposible de realizar. Aunque en ambos casos las medidas se presentaron ante la falta de atención médica en los centros de privación de la libertad y la supuesta vulneración de los derechos a la salud, integridad, vida y a los derechos específicos de las personas privadas de la libertad portadoras de enfermedades

catastróficas, se debe reconocer que es jurídicamente imposible que con una medida cautelar, que no tiene el alcance jurídico ni fáctico para verificar el estado de salud de una persona privada de libertad, se consiga cumplir su fin constitucional.

94. En su lugar, el efecto directo y claro fue interrumpir una decisión judicial y obtener la libertad obviando que la salud de las personas privadas de libertad cuenta con garantías institucionales primarias y secundarias propias tales como, el SNAI, la estructura carcelaria y el Ministerio de Salud. Además, la acción de hábeas corpus correctivo, que no tiene como finalidad recuperar la libertad, es el mecanismo idóneo para proteger y garantizar el derecho a la salud. En el caso concreto, se puede observar que la pretensión consistía en que se ordene la inmediata libertad de los solicitantes 1 y 2 que contaban con sentencias condenatorias ejecutoriadas y se encontraban cumpliendo una pena. Lo dicho no configura una descripción con apariencia de buen derecho que deba ser atendida mediante una medida cautelar. Por tanto, no se cumple con el criterio de verosimilitud, lo cual se aúna al criterio de improcedencia de la presente petición de medidas cautelares.

95. Para esta Corte, es evidente que existió una desnaturalización del objeto y finalidad de la medida cautelar constitucional autónoma, al habérsela concedido por fuera del derecho con la finalidad de otorgar la libertad. Esta actuación judicial contradijo decisiones jurisdiccionales emitidas dentro de procesos penales y obstaculizó su ejecución provocando la superposición de competencias entre la justicia constitucional y la justicia ordinaria en materia penal. Las medidas cautelares por su naturaleza autónoma y cautelar no tienen la posibilidad de actuar frente a lesiones de derechos, ni conocer los daños para reparar su presunta vulneración, sino que existen para prevenir una amenaza que pueda lesionar derechos constitucionales.

96. De otro lado, los abogados defensores de los solicitantes conocían que sus patrocinados se encontraban privados de la libertad por sentencia condenatoria en el Centro de Privación de Libertad de Guayaquil Regional 8, conforme consta en sus demandas. Aun así, presentaron medidas cautelares autónomas bajo la alegación de protección del derecho a la salud de personas privadas de la libertad en un lugar distinto al que se encontraban, así como la posible vulneración del derecho a la libertad y la pretensión de que se ordene su inmediata libertad. Lo que se desarrollará más adelante.

97. En suma, esta Corte concluye que las medidas cautelares constitucionales autónomas son abiertamente improcedentes y no cumplen con el criterio de verosimilitud o apariencia de buen derecho, al ser incompatibles con el objeto y finalidad de esta garantía de conformidad con los artículos 87 de la CRE y 26 y 27 de la LOGJCC. En consecuencia, las medidas cautelares concedidas deben ser revocadas.

7.2 ¿En los casos 64-23-JC y 19-23-JC, fue conforme a la naturaleza de las medidas cautelares constitucionales autónomas resolver impugnaciones al debido proceso, solicitudes de unificación de penas, de cambio de régimen penitenciario y concurso ideal de infracciones, so pretexto de proteger el debido proceso y los derechos a la defensa y a la libertad?

98. En esta sección, la Corte sostendrá que el juez multicompetente de Flavio Alfaro, y el juez Penal de Santo Domingo en los casos 64-23-JC y 19-23-JC, respectivamente, al i) aceptar las medidas cautelares constitucionales autónomas solicitadas en favor de personas privadas de la libertad con sentencias condenatorias ejecutoriadas y en cumplimiento de una pena, con el fin de resolver presuntas vulneraciones que corresponden a la justicia ordinaria en materia penal y ii) ordenar la libertad inmediata de los solicitantes, actuando contra norma procesal expresa, esto es, el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC, incurrieron en una causal de improcedencia de concesión de la medida cautelar constitucional autónoma. Así también, verifica que dichos juzgadores omitieron la aplicación del criterio de apariencia de buen derecho de las medidas cautelares constitucionales aceptadas, las mismas que, *prima facie*, no cuentan con este primer requisito al no estar acorde a su naturaleza y objeto, según lo previsto en los artículos 87 de la CRE y 26 y 27 de la LOGJCC. Por el contrario, constituyen actos judiciales arbitrarios emitidos con el fin de obstaculizar la ejecución de las sentencias condenatorias ejecutoriadas dictadas por jueces competentes en materia penal, lo que a su vez provocó su desnaturalización. Además, este Organismo constata que los abogados defensores de los solicitantes de las medidas, incurrieron en el uso abusivo de esta garantía jurisdiccional con el fin de interferir en la ejecución de dichas decisiones judiciales.

7.2.1 Sobre la causal de improcedencia de la medida cautelar constitucional autónoma prevista en el artículo 27, inciso tercero de la LOGJCC

99. Esta Corte reitera que las medidas cautelares constitucionales autónomas proceden para evitar la amenaza de violación de un derecho y no proceden en contra de la ejecución de órdenes judiciales según lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 27 de la LOGJCC. Por tanto, como primera cuestión que deben verificar las y los juzgadores es si la medida cautelar constitucional autónoma incurre o no en una causal de improcedencia para su concesión.

Caso 64-23-JC

100. En el caso 64-23-JC, el solicitante 3 presentó la medida cautelar autónoma por la posible vulneración del derecho a la libertad, en razón de que, en los procesos penales seguidos en su contra, no habría contado con el tiempo adecuado para preparar su defensa

técnica, así como se habrían vulnerado las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, y del trámite propio de cada procedimiento. Así también, frente a la posible vulneración de sus derechos a la integridad física, salud y vida, alegó la falta de atención médica en el centro de privación de la libertad, pretendiendo obtener así su libertad, pese a que se habrían dictado en su contra sentencias condenatorias ejecutoriadas.

101. En este caso, a través de la medida cautelar se solicitó al juzgador que inobserve el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC que establece la prohibición de solicitudes de esta garantía en contra de la ejecución de órdenes judiciales. Ello evidencia que lo que se busca es que se acepte la medida cautelar y se afecte directamente al proceso penal, al asegurar que se habrían vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso y a la defensa.

102. En lugar de negar la medida cautelar constitucional autónoma solicitada por improcedente, el juez multicompetente de Flavio Alfaro consideró que esta sí procedía, ya que la privación de libertad del solicitante 3 podría devenir en ilegal desde el aspecto formal, así como podrían ser vulneradas las garantías de contar con el tiempo adecuado para preparar la defensa,⁴² del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y de la observancia del trámite propio, al no haberse aplicado en dos procesos penales seguidos en contra del solicitante 3, el concurso ideal de infracciones.⁴³ Además, estimó una posible vulneración del derecho a la integridad física, salud y vida del solicitante 3, debido a la enfermedad catastrófica del solicitante 3.⁴⁴ A decir del juzgador se trataría de leucemia crónica, a pesar de que la historia clínica que está recogida en su resolución y sobre la cual se basa parte de sus consideraciones no refleja dicha enfermedad. No obstante, el juez multicompetente de Flavio Alfaro indicó que la leucemia crónica del solicitante 3 no habría sido atendida por parte del Estado.

⁴² El juez multicompetente de Flavio Alfaro sostuvo que la privación de libertad del solicitante 3 podría devenir en ilegal desde el aspecto formal dado que en la audiencia de flagrancia solo contó, “(...) con 12 minutos a efecto de preparar su estrategia de defensa técnica, así como también para buscar sus medios de prueba para su defensa técnica (...)”.

⁴³ El juez multicompetente de Flavio Alfaro refirió que, “(...) es claro que los hechos/ acción/ conducta, fue la misma respecto de los dos procesos, sin embargo, Fiscalía General del Estado, violando la regla de trámite y la figura jurídica del Art. 21 del Código Orgánico Integral Penal, “*CONCURSO IDEAL DE INFRACCIONES*” inició dos procesos en contra del beneficiado... esto genera que exista una inseguridad jurídica respecto de los dos procesos”, cuando a su juicio, lo correcto era que se inicie un solo proceso por el delito más grave, acorde con la resolución 02–2019 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia.

⁴⁴ Al respecto el juez multicompetente sostuvo que también procedía la medida cautelar solicitada debido a que el solicitante 3 poseía una enfermedad catastrófica, “(...) que afecta distintos componentes de su cuerpo; por lo que... la medida cautelar tiene como finalidad proteger su vida e integridad física”. Así consideró que, si el solicitante 3 continuaba privado de su libertad, “(...) podría acarrear un detrimento en su salud conllevando a una posible muerte del beneficiado, ya que el centro de privación de libertad no cuenta con los medios e instrumentos adecuados para garantizar su derecho constitucional a la vida e integridad física”.

103. En ese sentido, pese a que el juez multicompetente de Flavio Alfaro reconoció que el solicitante 3 se encontraba privado de la libertad en cumplimiento de distintas penas como resultado de varios procesos penales seguidos en su contra y que en su resolución consta expresamente la prohibición prevista en el inciso 3 del artículo 27 de la LOGJCC,⁴⁵ dispuso la inmediata libertad, “(...) hasta que obtenga sentencia condenatoria ejecutoriada en todos sus procesos”, teniendo en cuenta que el solicitante contaba con dos sentencias condenatorias y una orden de prisión preventiva dictadas en su contra.

Caso 19-23-JC

104. En el caso 19-23-JC, el solicitante 4 activó esta garantía constitucional debido a que el SNAI no habría emitido los actos administrativos correspondientes para ser acreedor de la unificación de penas, así como acceder al beneficio penitenciario de prelibertad en aplicación del principio de favorabilidad. Su pretensión consistía en que se dicten medidas sustitutivas a la pena para proteger, “(...) sus derechos fuera del centro penitenciario”, pese a que se habrían dictado en su contra sentencias que se encontraban en etapa de ejecución. En este caso, al igual que en los anteriores, se solicitó al juzgador que se transgreda el límite jurídico de esta garantía establecido en el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC acerca de la prohibición de solicitar medidas cautelares en contra de la ejecución de órdenes judiciales.

105. En este caso, el juez penal de Santo Domingo reconoció expresamente la prohibición establecida en el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC, sobre la improcedencia de las medidas cautelares, aunque a su juicio, “no existen causas de improcedencia” puesto que no se trata de “la ejecución de órdenes judiciales (...)”,⁴⁶ sin esgrimir razones que justifiquen dicha aseveración.

⁴⁵ En la resolución del caso 64-23-JC, el juez multicompetente de Flavio Alfaro, expresamente señala que acorde con el inciso 3 del art. 27 de la LOGJCC, las medidas cautelares no procederán, “(...) cuando existan medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias, cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales”. No obstante, sostuvo que, “no existen causas de improcedencia” puesto que no se trata de “la ejecución de órdenes judiciales (...)”.

⁴⁶ En su resolución el juez Penal de Santo Domingo refiere con base en el art. 27 del LOGJCC que las medidas cautelares:

“(n)o procederán...cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales... 2.3.8.- REQUISITOS DE IMPROCEDENCIA: Inciso 3, del Art. 27. No procederán cuando existan medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias, cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales ... De lo anotado entonces se concluye que en este estado y de acuerdo a la información recibida, el derecho al debido proceso, a la seguridad jurídica están siendo potencialmente lesionados a través de los actos administrativos enunciados, generando por lo tanto la amenaza sobre un derecho constitucional que el Art. 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina como finalidad de las medidas cautelares en materia Constitucional”.

106. De lo expuesto, la medida cautelar resolvió asuntos que tienen un procedimiento ordinario, con competencia en razón de la materia de las y los jueces de garantías penitenciarias, quienes conocen y resuelven las impugnaciones al régimen penitenciario y las solicitudes de unificación de penas ante la existencia de una norma más favorable.⁴⁷ Lo dicho fue de conocimiento del solicitante 4 y del juez penal de Santo Domingo pues se adjuntó a su solicitud como “prueba” una copia de la causa 17U06-2022-00453 en la que “implora pena única y fase de prelibertad en la causa en mención”. En el caso de este último, al ordenar la libertad provisional la condiciona a lo dispuesto por el juez de garantías penitenciarias. Es decir, el propio juez penal de Santo Domingo reconoce que la autoridad competente para resolver estas cuestiones es la vía ordinaria a través del juez de garantías penitenciarias. No obstante, resolvió una medida cautelar claramente improcedente.

107. Esta Corte verifica que en los dos casos analizados, tanto el juez multicompetente de Flavio Alfaro, como el juez penal de Santo Domingo incurrieron en la causal de improcedencia establecida en el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC y, con ello, obstaculizaron la ejecución de las decisiones judiciales al ordenar la inmediata libertad de los solicitantes 3 y 4.

108. En suma, las medidas cautelares en los casos 64-23-JC y 19-23-JC fueron empleadas para resolver cuestiones que corresponden a la justicia ordinaria en materia penal, ya sea para aplicar la figura del concurso ideal de infracciones y alegaciones de vulneraciones del debido proceso dentro de las causas penales seguidas en contra del solicitante 3 (caso 64-23-JC), como para la unificación de penas y el régimen de prelibertad en aplicación del principio de favorabilidad (caso 19-23-JC). En estos dos casos las resoluciones de los juzgadores impidieron la ejecución de decisiones judiciales dispuestas dentro de procesos penales, actuando como jueces de justicia ordinaria en materia penal.

⁴⁷ Esta Corte precisa que, de conformidad con el artículo 203 numeral 3 de la CRE, las y los jueces de garantías penitenciarias asegurarán los derechos de las personas internas en el cumplimiento de la pena y decidirán sobre sus modificaciones en relación con el artículo 230, del COFJ, sobre la competencia de las y los jueces de garantías penitenciarias para resolver las impugnaciones de cualquier decisión emanada de la autoridad competente relativas al régimen penitenciario (art. 230.2 COFJ); la unificación y prescripción de las penas en la etapa de ejecución de la pena (art. 230.5 COFJ), así como para conocer y resolver la situación jurídica de las personas privadas de la libertad cuando se haya promulgado una ley posterior más benigna (230.9 COFJ). 1. De lo expuesto, es prerrogativa de dichos juzgadores el establecimiento de una pena única y el acceso a beneficios penitenciarios. Así los juzgadores de garantías penitenciarias tienen competencia para la sustanciación de derechos y garantías de las personas privadas de la libertad con sentencia condenatoria y en ese marco conocer las peticiones de acumulación de penas mediante la solicitud realizada sea esta por la persona adulta en conflicto con la ley o las autoridades administrativas penitenciarias.

7.2.2 Análisis sobre el requisito de verosimilitud o apariencia de buen derecho ante las peticiones de medidas cautelares dictadas con el fin de interrumpir procesos penales.

Caso 64-23-JC

109. En este caso, la Corte observa que la medida cautelar fue otorgada en favor de una persona privada de la libertad con sentencias condenatorias ejecutoriadas, con la finalidad de resolver presuntas vulneraciones al debido proceso dentro de las causas penales seguidas en su contra. Es evidente que la medida solicitada no perseguía impedir o evitar la amenaza de violación de un derecho de autoridad no judicial, sino interrumpir la ejecución de sentencias condenatorias ejecutoriadas que gozaban de legitimidad. Lo cual no configura un relato con apariencia de buen derecho que deba ser atendido mediante una medida cautelar.

110. El juez multicompetente de Flavio Alfaro realizó un análisis preliminar sobre los requisitos del artículo 27 de la LOGJCC, respecto al peligro en la demora, la gravedad y la verosimilitud fundada de la pretensión. En relación con esta última, el juzgador la consideró cumplida al adjuntarse, “(...) copias de los procesos 17283–2022–01636; 12283–2022–02132; y, 12283–2022–02133, del sistema EXPEL así como la revisión del mismo y el mecanizado que se ha adjuntado a la garantía constitucional”.

111. De ese modo, el juez multicompetente de Flavio Alfaro incumplió con su obligación de verificar la verosimilitud con el fundamento de la apariencia de buen derecho, esto es, si los hechos relatados en las medidas permitían una presunción razonable de veracidad, análisis que debía enmarcarse en el objeto y finalidad de esta garantía jurisdiccional.

Caso 19-23-JC

112. En este caso, esta garantía jurisdiccional fue concedida en favor de una persona privada de su libertad en cumplimiento de sentencias condenatorias ejecutoriadas, bajo la alegación de cuestiones relacionadas al cambio de régimen penitenciario y unificación de penas. Lo señalado no configura una descripción con apariencia de buen derecho que deba ser atendida mediante una medida cautelar constitucional autónoma. Por tanto, no se cumple con el criterio de verosimilitud. No obstante, el juez penal de Santo Domingo realizó un análisis liminar sobre los requisitos de procedencia de las medidas cautelares: peligro en la demora y verosimilitud fundada en la pretensión e inminencia de un daño grave. Respecto a la verosimilitud luego de definirla doctrinariamente el juez penal de Santo Domingo refirió que:

(e)l juez deberá advertir que la alegación invocada por el recurrente aparezca verosímil, que se funde en bases razonables para colegir que aquello que se pone en conocimiento de la jueza o del juez ocasiona o puede ocasionar una violación grave del derecho que necesita ser precautelado o tutelado, siempre cuidando que la medida otorgada sea adecuada y proporcional a un fin constitucional que se pretende tutelar, tal como se indicó en esta misma sentencia.

113. Sin hacer la verificación sobre la verosimilitud de la pretensión, el mencionado juez la concedió, con lo cual, obstaculizó la ejecución de las decisiones judiciales al ordenar la inmediata libertad “provisional”. Aquello excedió el objeto y ámbito de protección de las medidas cautelares constitucionales autónomas.

114. En relación con el abogado patrocinador del solicitante 4 de la medida cautelar constitucional autónoma, este conocía de la prohibición expresa contenida en el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC y la jurisprudencia de esta Corte. Así lo expresó en la solicitud presentada, lo cual será desarrollado más adelante.

115. En suma, en los dos casos examinados, tanto el juez multicompetente de Flavio Alfaro como el juez penal de Santo Domingo, excediendo el objeto de la medida cautelar autónoma, pasaron por alto las pretensiones de los solicitantes 3 y 4 a través de esta garantía. En el primer caso se pretendía la aplicación del concurso ideal de infracciones y presuntas vulneraciones del derecho de defensa durante la tramitación de las causas penales seguidas en su contra. En el segundo caso, la unificación de penas y el cambio de régimen penitenciario. Estas son cuestiones que deben ser resueltas en la vía ordinaria penal, sin que bajo ningún supuesto puedan activarse medidas cautelares autónomas para revisar aquello. Se verifica entonces que las medidas cautelares autónomas estaban dirigidas a impedir la ejecución de órdenes judiciales que gozaban de legitimidad.

116. Asimismo, se constata la desnaturalización de las medidas cautelares y su uso abusivo con el fin de obstaculizar la ejecución de sentencias condenatorias ejecutoriadas. Contrario a lo que afirmaron los juzgadores, esta Corte concluye que no se cumple con el criterio de verosimilitud o apariencia de buen derecho.

117. En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que las medidas cautelares constitucionales autónomas en los casos 64-23-JC y 19-23-JC no debieron proceder, puesto que incurren en la causal de improcedencia establecida en el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC y además no cumplen con el criterio de verosimilitud o apariencia de buen derecho al ser incompatible con el objeto y finalidad de esta garantía de conformidad con los artículos 87 de la CRE y 26 y 27 de la LOGJCC.

118. En conclusión, esta Corte estima pertinente determinar que en casos en los cuales los accionantes soliciten como medida cautelar constitucional autónoma, interrumpir u obstaculizar temporal o permanentemente órdenes judiciales emitidas dentro de procesos penales, o emplear esta garantía para proteger el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad o como mecanismo de cambio de régimen penitenciario, o tratar vulneraciones del debido proceso dentro de las causas penales seguidas en contra de los solicitantes de las medidas o cuestiones que corresponde resolver a la justicia ordinaria en materia penal, las y los jueces la rechazarán de plano, por ser improcedentes, no contar con apariencia de buen derecho y no estar acorde con el objeto y finalidad de la medida cautelar.

7.3 ¿En los casos 12-23-JC, 35-23-JC, 64-23-JC y 19-23-JC, la y los juzgadores eran competentes en razón del territorio, para conocer medidas cautelares constitucionales autónomas de personas privadas de libertad ubicadas en provincias diferentes a la de la jueza y los jueces que las otorgaron?

119. El artículo 86 numeral 2 de la CRE dispone: “(...) 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 (...)”. Acorde con esta regla de competencia establecida en la norma constitucional, el artículo 7 de la LOGJCC dispone: “(...) será competente cualquier jueza o juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos (...) La jueza o juez que sea incompetente en razón del territorio o los grados, inadmitirá la acción en su primera providencia”. El artículo 32 ibidem, a su vez, señala: “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”.

120. De lo expuesto y de una lectura integral y sistemática de las normas transcritas, las mismas que están acorde con la regla de competencia prevista en el artículo 86 numeral 2 de la CRE, queda claro para esta Corte que en el caso de la medida cautelar constitucional autónoma la o el juez competente en razón del territorio será el juez del lugar en el que se origina, por acción u omisión, la amenaza de vulneración a derechos constitucionales o donde se producirían sus efectos.

Casos 12-23-JC y 35-23-JC

121. En razón de lo dicho, esta Corte observa que la jueza multicompetente de Montecristi actuó sin competencia territorial. Tal como se desprende de los antecedentes procesales, los solicitantes 1 y 2 se encontraban privados de su libertad en el Centro de Rehabilitación Social Regional 8 de Guayas, circunscripción distinta a la de la jueza que ejerce competencia territorial en el cantón Montecristi, provincia de Manabí.

122. No obstante, en las resoluciones de las medidas cautelares constitucionales, la jueza multicompetente de Montecristi “avocó conocimiento” de la misma, “(...) haciendo las veces de Juez de Garantías Jurisdiccionales de los Derechos Constitucionales, en virtud del artículo 7, de la (LOGJCC)”. La juzgadora reiteró que era competente para conocer y resolver la medida cautelar constitucional en virtud de los artículos 7 y 32 de la LOGJCC. Sin embargo, la juzgadora expresamente reconoció que la competencia de las y los jueces para conocer esta garantía, “(...) se encuentra limitada únicamente por el lugar en el que se origina el acto o la omisión, o donde se producen sus efectos” y justificó su competencia en que, “el procedimiento de garantías jurisdiccionales de los derechos se desarrolla con características propias que denotan una informalidad en su sustanciación”. En consecuencia, conoció y resolvió la medida cautelar sin tener competencia para ello.

Caso 64-23-JC

123. El juez multicompetente de Flavio Alfaro, provincia de Manabí, acorde con los artículos 86 numeral 2 de la CRE y 7 y 32 de la LOGJCC era incompetente para resolver la medida cautelar autónoma constitucional del solicitante 3 quien se encontraba privado de su libertad en fase de cumplimiento de una pena en el Centro de Privación de Libertad de Latacunga.

124. Sin embargo, en la resolución de la medida cautelar constitucional, el juez multicompetente de Flavio Alfaro de manera idéntica a la jueza multicompetente de Montecristi “avocó conocimiento” de la misma, “(...) haciendo las veces de Juez de Garantías Jurisdiccionales de los Derechos Constitucionales, en virtud del artículo 7, de la (LOGJCC)”. El juzgador manifestó que era competente para conocer y resolver la medida cautelar constitucional en virtud de los artículos 7 y 32 de la LOGJCC y con base en esta última norma sostuvo que la competencia podía, “(...) ser otorgada por *cualquier juez* ... en el presente caso, el suscrito es un juez competente y al haber sido presentado en la jurisdicción del compareciente y haberse realizado el sorteo de ley; soy competente para la conocer la presente petición constitucional”. Además, basado en que “(...) el procedimiento de garantías jurisdiccionales de los derechos se desarrolla con características propias que denotan una informalidad en su sustanciación”, conoció la medida cautelar solicitada.

Caso 19-23-JC

125. Esta Corte advierte que el juez penal de Santo Domingo era incompetente en razón del territorio para conocer y resolver la medida cautelar autónoma presentada, pues, acorde con los artículos 86 numeral 2 de la CRE y 7 y 32 de la LOGJCC, el solicitante 4 se

encontraba privado de su libertad en cumplimiento de distintas penas en el Centro de Atención de Personas Adultas en Conflicto con la Ley de la ciudad de Quito, “Cárcel No. 4”, jurisdicción distinta a la del juez penal de Santo Domingo.

126. Sin embargo, en la resolución de la medida cautelar constitucional, el juez de Santo Domingo en forma idéntica a la jueza de Montecristi y al juez de Flavio Alfaro “avocó conocimiento” de la misma, “(...) haciendo las veces de Juez de Garantías Jurisdiccionales de los Derechos Constitucionales, en virtud del artículo 7, de la (LOGJCC)”. Reiteró que era competente para conocer y resolver la medida cautelar constitucional en virtud de los artículos 7 y 32 de la LOGJCC. Luego, el juzgador reconoció que la competencia de las y los jueces para conocer esta garantía “(...) se encuentra limitada únicamente por el lugar en el que se origina el acto o la omisión, o donde se producen sus efectos” y justificó su competencia en que, “el procedimiento de garantías jurisdiccionales de los derechos se desarrolla con características propias que denotan una informalidad en su sustanciación”. Con base en lo señalado, conoció y resolvió la medida cautelar sin tener competencia para ello.

127. De lo expuesto, resulta evidente que en los casos 12-23-JC, 35-23-JC, 64-23-JC y 19-23-JC se resolvieron peticiones de medidas cautelares de personas privadas de la libertad que cumplían condenas en centros de privación de libertad ubicados en lugares distintos a los del lugar donde estaba radicada la competencia territorial de estos juzgadores. Esto es, de los cantones de Montecristi, Flavio Alfaro y Santo Domingo, respectivamente, cuando los privados cumplían sus penas privativas de libertad en Guayaquil, Latacunga y Quito. Los casos evidencian que las peticiones fueron conocidas con base en una aplicación indebida del principio de formalidad condicionada de las garantías jurisdiccionales, inobservando la garantía del debido proceso al juez competente (artículo 76.7.k de la CRE). Esta garantía, de ningún modo, puede catalogarse como una simple formalidad.

128. Cabe señalar que esta Corte, en la sentencia 98-23-JH/23, frente a los casos de presentación de una acción de hábeas corpus en un lugar distinto al que se encuentra la persona privada de libertad en cumplimiento de una pena, sostuvo que el accionante no puede sustentar su acción de hábeas corpus en el desconocimiento del paradero del beneficiario de esta acción, “(...) pues, el lugar de privación de la libertad sí se encuentra determinado en atención a la sentencia dictada en su contra y a la boleta de encarcelación girada por la autoridad competente”.⁴⁸ En el caso de hábeas corpus, el juez competente en razón del territorio es el del lugar en donde el sentenciado se encuentra cumpliendo su condena. Peor aún, en los casos examinados en los cuales los juzgadores conocían el Centro

⁴⁸ CCE, sentencia 98-23-JH/24, 13 de diciembre de 2023, párr. 66.

de Privación de Libertad en donde se encontraban los solicitantes de las medidas cautelares por así estar especificados en sus demandas.

129. En caso de ser incompetentes en razón del territorio, los jueces deben inadmitir la petición de estas medidas cautelares autónomas en su primera providencia. Es evidente para esta Corte que en los cuatro casos acumulados existe un mismo patrón fáctico, tanto por parte de los solicitantes de las medidas cautelares constitucionales al ser presentadas en lugares distintos a los que se encontraban privados de la libertad, así como de parte de la y los juzgadores que declararon ser competentes para conocer estas medidas en contravención expresa de la normativa analizada, lo que puede ser considerado como fraude al sistema de justicia constitucional.

7.4 ¿En las medidas cautelares constitucionales autónomas, se pueden expedir providencias con efectos *inter comunis*?

130. Por regla general, los efectos provenientes de sentencias de garantías jurisdiccionales tienen efectos *inter partes*, esto es, únicamente entre las partes del proceso, aun cuando en materia constitucional una decisión puede alcanzar efectos más amplios, como son *inter pares* e *inter comunis*. Estos efectos tienen un carácter excepcional.⁴⁹ En ese sentido, la Corte ha establecido que, para que se extiendan los efectos *inter comunis*, el juzgador debe dar cuenta de que existen elementos comunes determinantes y esenciales que permitan establecer que los accionantes y los terceros comparten una comunidad fáctica. Estos elementos deben desprenderse de la *ratio decidendi* del caso.⁵⁰

131. Los efectos de las decisiones de medidas cautelares constitucionales autónomas son distintos, ya que se conceden o niegan mediante auto. Cuando estas se aceptan, son temporales, no resuelven sobre el fondo y, por ende, no son definitivas. Estas características permiten al juez considerar, durante el proceso, la evolución de los hechos, incluso para mantenerlas o revocarlas. Por tanto, las medidas cautelares constitucionales autónomas no alcanzan a tener efectos difusos ni aquellos de una sentencia y, por sus características, no pueden tener efectos *inter comunis*. Debido su naturaleza y objeto, las medidas cautelares autónomas no habilitan al juzgador a analizar el fondo y tampoco examinar si existen o no circunstancias aplicables de terceros que no fueron los peticionarios de la medida cautelar.

⁴⁹ Al respecto, esta Corte en las sentencias 031-09-SEP-CC, caso 485-09-EP, 24 de noviembre de 2009, pág. 9 y 2035-16-EP/21, 28 de abril de 2021, párr. 26 ha dicho que los efectos *inter comunis* son aquellos que “alcanzan y benefician a terceros que no habiendo sido parte del proceso, comparten circunstancias comunes con los peticionarios de la acción”.

⁵⁰ CCE, sentencia 392-22-EP/23, 25 de octubre de 2023, párr. 66.

132. Además, esta Corte considera que el análisis de urgencia y gravedad para su concesión se realiza atendiendo exclusivamente a las circunstancias específicas del solicitante o beneficiario de la medida. Para revocarlas, el juzgador debe evaluar si el peligro ha cesado. Este examen debe hacerse en función de las circunstancias particulares del beneficiario de la medida.⁵¹ Por las razones expuestas, esta Corte aclara que, en las medidas cautelares constitucionales, no es posible el otorgamiento de efectos *inter comunis*. Aquello, sin perjuicio de que desde un inicio se pueda presentar un pedido de medida cautelar constitucional a favor de varias personas o de una comunidad, lo que obligaría a la o el juzgador a hacer un análisis individualizado de las circunstancias de cada beneficiario, luego de lo cual, en la misma resolución, podrían otorgarse efectos para los peticionarios.

133. En los casos 12-23-JC, 35-23-JC y 64-23-JC se extendieron los efectos *inter comunis* de las decisiones de modo improcedente. En el caso 12-23-JC, la jueza multicompetente de Montecristi aceptó las solicitudes presentadas en favor de otras personas privadas de libertad que cumplían sentencias condenatorias ejecutoriadas en materia penal por delitos de asesinato y tráfico de sustancia sujetas a fiscalización que surten efectos en diferentes centros de privación de libertad, alegando que padecían de VIH o enfermedades catastróficas y que el SNAI no les proporcionó la atención médica requerida. En esos casos, al considerar que compartían circunstancias comunes con el solicitante 1 ordenó la libertad de los beneficiarios de esas medidas, lo que se detalla a continuación:⁵²

1. El 18 de enero de 2023 a M.A.S.M., persona privada de su libertad en el Centro de Privación de Libertad Masculino Pichincha No. 2, con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de asesinato, presuntamente portadora de VIH, patrocinada por el abogado Luis Eduardo Mendoza Arce.
2. El 20 de enero de 2023 a D.A.M.V., persona privada de la libertad en el Centro de Rehabilitación Regional 8 del Guayas con sentencia condenatoria ejecutoriada por el

⁵¹ En esa línea de argumentos, respecto a la acción de hábeas corpus y teniendo en cuenta las características y finalidad de esa garantía, este Organismo en la sentencia 98-23-JH y otros determinó: “(...) los jueces constitucionales deben analizar y resolver sobre las situaciones concretas de los accionantes o beneficiarios, sin que sea posible emitir efectos *inter comunis* a terceras personas ajenas del proceso constitucional”. Aquello, bajo la consideración de que los efectos de la acción de hábeas corpus no podrían beneficiar a terceros, pues su otorgamiento atiende a las circunstancias específicas de la persona a favor de quien se presenta la demanda, sus situaciones fácticas y jurídicas, lo que demanda un análisis individualizado.

⁵² Pese a que tanto la Secretaría Técnica Jurisdiccional de esta Corte, el 10 de abril de 2023, como el juez ponente mediante providencias de 16 y 19 de febrero de 2024 requirieron a la Secretaría de la Unidad Judicial Multicompetente de Montecristi el envío del expediente 13338-2023-00021, esto no fue cumplido. La información que se detalla a continuación es tomada del proceso signado con el número 13100-2023-00009G en el que la Sala Especializada de Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí declaró que las actuaciones de la jueza Multicompetente de Montecristi constituyeron error inexcusable y ordenó remitir el expediente a la Fiscalía, a fin de que se investiguen las actuaciones de la jueza en la medida cautelar 13338-2023-00021, entre otras.

delito asesinato, presuntamente portadora de VIH, patrocinada por el abogado Luis Eduardo Mendoza Arce.

3. El 23 de enero de 2023, J.L.V.M., persona privada de la libertad en el Centro de Privación de libertad de Guayaquil No. 1, con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de asesinato, presuntamente portadora de VIH, patrocinada por el abogado Luis Eduardo Mendoza Arce.

4. El 24 de enero de 2023, R.L.G.C., persona privada de la libertad en el Centro de Privación de libertad de Guayaquil No. 1, con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de asesinato, presuntamente portadora de VIH, patrocinada por el abogado Javier Enrique Marrasquin Maldonado.

5. El 26 de enero de 2023 a J.E.S.L., persona privada de la libertad en el Centro de Rehabilitación Regional 8 del Guayas, con sentencia condenatoria ejecutoriada los delitos de asesinato y receptación, presuntamente portadora de VIH, patrocinada por el abogado Javier Enrique Marrasquin Maldonado.

6. El 30 de enero de 2023 a E.Z.B., persona privada de la libertad en el Centro de Rehabilitación Regional 8 del Guayas, con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de tráfico ilícito de sustancias sujetas a fiscalización, presuntamente portadora de VIH, patrocinada por el abogado Luis Eduardo Cantos Menéndez.

7. El 31 de enero de 2023, K.S.S.C., persona privada de la libertad en el Centro de Privación de libertad de Guayaquil No. 1, con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de asesinato, presuntamente portadora de VIH, patrocinada por el abogado Luis Eduardo Cantos Menéndez.

8. El 08 de febrero de 2023 a C.R.A.C.A., persona privada de la libertad en el Centro de Rehabilitación Regional 8 del Guayas, con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de tráfico ilícito de sustancias sujetas a fiscalización, presuntamente portadora de VIH, patrocinada por el abogado Luis Eduardo Cantos Menéndez.

9. El 10 de febrero de 2023 a E.E.C.M., persona privada de la libertad en el Centro de Rehabilitación Regional 8 del Guayas, con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de asesinato, presuntamente portadora de VIH, patrocinada por el abogado Luis Mendoza Arce.

134. En el caso 35-23-JC también la misma jueza otorgó idénticas medidas cautelares, hasta dos meses después de emitir la decisión del 04 de enero de 2022, por efectos *communis* interrumpiendo decisiones en casos graves como asesinato, delitos sexuales, femicidio, aplicados a nueve personas privadas de la libertad. Estas fueron:

1. El 09 de enero de 2023 a J.S.M.B., persona privada de la libertad en el Centro de Privación de libertad Guayaquil Regional 8, con sentencia condenatoria ejecutoriada por los delitos de asesinato y tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a

- fiscalización, presuntamente portadora de VIH, patrocinada por Leonardo Fabián Bailón Grain, mismo abogado que patrocinó a J.E.M.M.
2. El 11 de enero de 2023 a D.F.L.C., persona privada de la libertad en el Centro de Rehabilitación Regional 8 del Guayas con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de asesinato, presuntamente portadora de VIH, patrocinada por Leonardo Fabián Bailón Grain, mismo abogado que patrocinó a J.E.M.M.
 3. El 13 de enero de 2023 a C.J.R.A., persona privada de la libertad en el Centro de Rehabilitación Regional 8 del Guayas, con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de asesinato, presuntamente portadora de VIH, patrocinado por el abogado Luis Mendoza Arce.
 4. El 25 de enero de 2023 a E.T.A., persona privada de la libertad en el Centro de Rehabilitación Regional 8 del Guayas, con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, presuntamente portadora de VIH, patrocinado por el abogado Javier Enrique Marrasquín Maldonado.
 5. El 08 de febrero de 2023 a W.G.C.C., persona privada de la libertad en el Centro de Privación de Libertad de Azuay No. 1, con sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos contra la vida, presuntamente portadora de VIH, patrocinado por el abogado Víctor Andrés Mora Bravo.
 6. El 15 de febrero de 2023 a C.S.T.N., persona privada de la libertad en el Centro de Privación de Libertad de Azuay No. 1, con sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sexuales, presuntamente portadora de VIH, patrocinado por el abogado Ricardo García García.
 7. El 16 de febrero de 2023 a A.M.I., persona privada de la libertad en el Centro de Privación de Libertad de Loja, con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, presuntamente portadora de VIH, patrocinado por el abogado Ricardo García García.
 8. El 01 de marzo de 2023 a Luis Eduardo Cordero Torres, persona privada de la libertad en el Centro de Privación de Libertad de Cañar No. 2-Azogues, con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de femicidio, presuntamente portador de leucemia linfocítica aguda, patrocinado por el abogado Ricardo García García.
 9. El 02 de marzo de 2023 a C.A.F.S., persona privada de la libertad en el Centro de Privación de Libertad de Cañar No. 2-Azogues, con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de femicidio, presuntamente portadora de VIH, patrocinado por el abogado Ricardo García García.
- 135.** El 03 de marzo de 2023, la jueza multicompetente Gina Zambrano revocó las resoluciones emitidas el 01 y el 02 de marzo de 2023 y emitió las correspondientes boletas de encarcelamiento. Al respecto, la jueza manifestó que emitió dicha resolución:

(...) en consecuencia de la intromisión a la independencia judicial por parte del Presidente de la República Guillermo Lasso, independencia que garantiza la Constitución de la República y la Corte Interamericana de derecho humanos (sic), al hacer la petición públicamente mediante redes sociales, dañando mi honra y dignidad de revocatoria manifestando que he dejado en libertad a un feminicida, y que va a denunciarme solicitando mi destitución, re victimizándose (sic), ya que esta sería la segunda vez que por actuar constitucionalmente pretende el Presidente de la República dejarme sin trabajo (...).

136. En el caso 64-23-JC, el mismo día de concedida la medida cautelar al solicitante 3 y dentro de ese mismo proceso, Jairo Zambrano Demera, persona privada de la libertad en el Centro de Rehabilitación Social de Latacunga, con sentencia condenatoria ejecutoriada por el delito de tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, presentó un pedido de aplicación de efecto *inter comunis*, para que se extiendan los beneficios que se dicten en la presente causa, por compartir circunstancias con el solicitante 3, como la ilegalidad de la privación de la libertad desde el aspecto formal.

137. El 30 de marzo de 2023, el juez multicompetente de Flavio Alfaro, Byron Orejuela, al considerar que Jairo Zambrano Demera y Luis Arboleda Andrade (solicitante 3) compartían circunstancias en cuanto a la ilegalidad formal de su privación de la libertad, aceptó la petición de Jairo Zambrano Demera, y ordenó que, mientras dure su condena, cumpla con las mismas medidas alternativas a la privación de la libertad que en el caso del solicitante 3. El juez giró la boleta de excarcelación.

138. De lo expuesto se evidencia que tanto la jueza de la Unidad Multicompetente de Montecristi como el juez multicompetente de Flavio Alfaro otorgaron indebidamente efectos *inter comunis* a medidas cautelares improcedentes en los casos 12-23-JC, 35-23-JC y 64-23-JC, favoreciendo así a otras personas privadas de la libertad que también cumplían órdenes judiciales dispuestas por la justicia ordinaria en materia penal, bajo la presunta afectación del derecho a la salud o del debido proceso. Dichos juzgadores extendieron de modo improcedente los efectos *inter comunis* de sus resoluciones, sin que lo solicitado a través de dicha garantía jurisdiccional estuviese acorde con su naturaleza y objeto, ni responda a su ámbito de protección. En estos casos, al ser improcedentes las medidas cautelares constitucionales autónomas, no debía ni podía extenderse efecto alguno en favor de terceras personas, menos aun cuando esas personas también tenían la misma limitación jurídica al tratarse de personas privadas de libertad por el cumplimiento de sentencias en fase de ejecución.

139. Todo lo señalado conlleva efectos nocivos para el sistema judicial por el grado de afectación al ejercicio de las garantías y la consecuencia de invalidar procesos judiciales legítimos, así como la improcedencia de las medidas cautelares constitucionales autónomas. Esta Corte advierte que el otorgar a estas resoluciones efectos *inter comunis*

demonstraría el alcance que podría tener incluso con conductas tipificadas como delitos, actos que eventualmente podrían constituirse en corrupción judicial, llegando a ser una muestra de que las afectaciones al sistema de justicia pueden ser causadas no solo por embates externos a la independencia judicial, sino por actos judiciales desarrollados al interior del sistema de justicia que minan su institucionalidad y la confianza de la ciudadanía en el Derecho. Es claro que no se trata exclusivamente de casos aislados, sino que, a partir de medidas cautelares constitucionales autónomas improcedentes y por tanto incapaces de generar efecto alguno, extienden sus efectos generando un impacto masivo que incide en su gravedad y alcanza magnitudes que pueden poner en peligro la administración de justicia, como se analizará en el siguiente acápite.

7.5 ¿En casos en los que se solicita la revocatoria de la medida cautelar autónoma, cuando esta sea manifiestamente improcedente, los jueces tienen el deber de revocarlas de manera célere?

140. En el caso 19-23-JC, del expediente de la medida cautelar constitucional autónoma, esta Corte observa que el 29 de noviembre de 2022 el SNAI solicitó su revocatoria. Al día siguiente, el juez penal de Santo Domingo corrió traslado para que el solicitante 4 se pronuncie al respecto. El 05 de diciembre de 2022, el solicitante 4 se pronunció y el juez corrió traslado al SNAI para que se pronuncie. El 08 de diciembre de 2022, el SNAI se solicitó nuevamente la revocatoria de la medida cautelar concedida. El juez penal de Santo Domingo corrió traslado nuevamente al solicitante 4 para que se pronuncie. Pese a las insistencias posteriores del SNAI para que el juez revoque la medida cautelar, el juez penal de Santo Domingo continuó corriendo traslado al solicitante 4, en lugar de resolver oportunamente el recurso de revocatoria, inobservando los principios de celeridad y formalidad condicionada de la garantía.⁵³

141. El 10 de enero de 2024, más de un año después de presentado el recurso de revocatoria por parte del SNAI, el juez subrogante de la Unidad Judicial Penal con sede en

⁵³ El 14 de diciembre de 2022, el SNAI solicitó al juez Penal de Santo Domingo nuevamente se pronuncie sobre la revocatoria y, el 28 de diciembre de 2022, el juez corrió traslado nuevamente para que el solicitante 4 se pronuncie. El 11 de enero de 2023 el solicitante 4 se pronunció y el 13 de enero de 2023 el juez corrió traslado al SNAI para que se pronuncie. Posteriormente, en los meses de enero y marzo de 2023 el SNAI volvió a solicitar la revocatoria y el juez volvió a correr traslado. El 11 de abril de 2023, el juez Penal de Santo Domingo dispuso que se pasen autos para resolver.

El 16 de abril de 2023, el solicitante 4 presentó escrito en el que solicitó que las presentaciones periódicas dispuestas en la medida cautelar constitucional sean en el Centro de Privación de Libertad de Guayaquil. El 17 de abril de 2023, el juez corrió traslado al SNAI para que se pronuncie y dispuso que el solicitante 4 haga sus presentaciones temporalmente en Guayaquil.

El 21 de abril de 2023, el SNAI volvió a solicitar la revocatoria de la medida que hasta la fecha no había sido atendida y, el 24 de abril de 2023, el juez corrió nuevamente traslado al solicitante 4 para que se pronuncie sobre dicho pedido. Con ese pronunciamiento, el 2 de mayo de 2023, el juez nuevamente corrió traslado al SNAI para que se pronuncie.

el cantón Santo Domingo de los Tsáchilas, atendió el pedido efectuado por dicha entidad y resolvió revocar la medida cautelar otorgada debido a que el solicitante 4 no cumplió con la orden de presentación periódica en el Centro de Privación de Libertad que había sido dispuesta en dicha medida cautelar.

142. Como fue analizado en esta sentencia, las características de las medidas cautelares constitucionales autónomas, entre otras, son: i) su temporalidad, no pueden extenderse indefinidamente en el tiempo, sino que su vigencia está relacionada con el tiempo de duración de la posible vulneración de derechos, respondiendo así a su naturaleza provisional; y, ii) su revocabilidad, al no resolver sobre el fondo debido a su naturaleza cautelar, lo decidido no será definitivo, por tanto pueden ser revocadas en cualquier momento,⁵⁴ una vez que la medida cautelar sea ejecutada. Así, “(p)ara 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”.⁵⁵ Si la o el juzgador niega la revocatoria, esta decisión puede ser apelada en el término de 3 días ante el superior.⁵⁶

143. En esa línea, de acuerdo con el artículo 35 de la LOGJCC, la revocatoria procede, de oficio o a petición de parte, en los siguientes supuestos: a) cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, b) hayan cesado los requisitos previstos en la LOGJCC, o c) se demuestre que no tenían fundamento.⁵⁷

144. Teniendo en cuenta lo anterior, la revocatoria es la medida más rápida y directa que prevé el ordenamiento jurídico para evitar que una medida cautelar constitucional autónoma concedida sin fundamento, improcedente o desnaturalizada, siga vigente de manera indefinida. De ahí que la celeridad con la que deben actuar las y los jueces para resolver los pedidos de revocatoria es evidente en este tipo de casos que contravienen expresamente el ordenamiento jurídico.

⁵⁴ Art. 28 de la LOGJCC: “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”.

⁵⁵ En esa línea, esta Corte ha dicho que (...) que estas son revocables por causas sobrevinientes que merecen ser justificadas por quien solicita la revocatoria de ellas y razonadas por el juzgador que las adopta”. CCE, sentencia 052-11-SEP-CC, 2012, 15 de diciembre de 2011, p.19.

⁵⁶ Art. 35 de la LOGJCC.

⁵⁷ Art. 35 de la LOGJCC: “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”.

145. En el caso 19-23-JC, el juez penal de Santo Domingo, pese a los reiterados pedidos de revocatoria, se limitó a correr traslado con la solicitud de revocatoria y las insistencias de dicho pedido. Luego corrió traslado con las contestaciones a dichas solicitudes con la clara intención de dilatar el proceso y no resolver la revocatoria solicitada. De ese modo, mantuvo vigente la medida cautelar manifiestamente improcedente. Apenas el 10 de enero de 2024, esto es, luego de haber transcurrido más de 1 año desde la solicitud de revocatoria, otro juzgador, en calidad de juez subrogante de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo de los Tsáchilas la revocó.

146. En el caso concreto, el juez penal de Santo Domingo debía, en forma inmediata y sin dilaciones indebidas, resolver el pedido de revocatoria de una medida cautelar constitucional desnaturalizada que ilegítimamente ordenó la libertad del solicitante 4, persona privada de la libertad con sentencia en etapa de ejecución. Ello demandaba urgencia en la resolución de este recurso frente al peligro de fuga y evasión de la justicia penal. Además, en caso de haber sido negada la revocatoria, se habilitaba la interposición del recurso de apelación para que el superior la revoque y así evite que la medida cautelar concedida se mantenga vigente.

147. Por todo lo expuesto, esta Corte concluye que el recurso de revocatoria es el mecanismo más efectivo para evitar que una medida cautelar constitucional autónoma siga vigente en forma indefinida, si se ha configurado alguno de los supuestos previstos en el artículo 35 de la LOGJCC expuestos en el párrafo 143. Con mayor celeridad, deberá resolverse este recurso si la medida cautelar constitucional fue concedida sin fundamento, era improcedente o fue desnaturalizada. Además, dada su naturaleza provisional por la finalidad que persigue esta garantía, la revocatoria es el recurso directo con el que cuenta el accionado u obligado de la medida cautelar constitucional para revertir una decisión que, por ser *inaudita parte*, sería la única forma de contrastar lo alegado por el solicitante de la medida. Las solicitudes de revocatoria de una medida cautelar constitucional deben ser resueltas a la brevedad posible y sin dilaciones indebidas, atendiendo la celeridad de estos procedimientos. Finalmente, en caso de que la revocatoria sea negada, aquello habilita la interposición del recurso de apelación para que el Tribunal superior en grado la revise y evite que medidas cautelares constitucionales improcedentes, desnaturalizadas o que ya han dejado de cumplir los fines para los que fueron concedidas sigan vigentes indefinidamente.

148. Finalmente, de la información remitida por el Consejo de la Judicatura, esta Corte advierte que en el caso 19-23-JC, a más de la revocatoria, se presentaron dos denuncias ante la Coordinación Provincial de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura en contra de Emerson Geovanny Curipallo Ulloa, por sus actuaciones dentro de varias causas judiciales, entre ellas la 23281-2022-05925, las cuales fueron inadmitidas por Jenny

Soraida Galarza Peñaloza, coordinadora provincial encargada de control disciplinario, de ese entonces, pese a que, como ha sido analizado, el entonces juez concedió una medida cautelar abiertamente improcedente y provocó su desnaturalización. En consecuencia, se dispone que el Consejo de la Judicatura investigue estas actuaciones y cualquier otra en las que se haya impedido u obstaculizado que se inicie un sumario administrativo en contra de Emerson Geovanny Curipallo Ulloa.

7.6 ¿Las acciones judiciales llevadas a cabo en las causas seleccionadas devienen en una desnaturalización de la medida cautelar constitucional autónoma y por consiguiente amerita una declaratoria jurisdiccional previa?

149. En el presente caso, la Corte ha evidenciado una serie de acciones judiciales que se encuentran en directa contradicción con el objeto y los fines de las medidas cautelares autónomas, al ser utilizadas para liberar a personas con sentencias condenatorias ejecutoriadas y para resolver cuestiones propias de la justicia penal ordinaria.

7.6.1 En relación con las actuaciones de Emerson Curipallo Ulloa, entonces juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo que concedió la medida cautelar constitucional autónoma en el caso 19-23-JC

150. Para que en materia disciplinaria se configure una conducta dolosa, acorde con el artículo 109 del COFJ: se debe verificar que, “(...) quien cometa la falta tenga conocimiento o conciencia de que determinada conducta infringe o quebranta, de manera sustancial, su deber jurídico, normativamente establecido, sea por acción u omisión”.⁵⁸

151. A continuación, se verificará si en el caso 19-23-JC se cumple con los elementos señalados en el párrafo anterior. Sobre el primer requisito, se observa que el entonces juez penal de Santo Domingo Emerson Curipallo Ulloa conocía la prohibición establecida en el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC. Tal es así, que incluso en el auto resolutorio objeto de la presente sentencia de revisión se cita expresamente la disposición que prohíbe el otorgamiento de medidas cautelares constitucionales para dejar sin efecto órdenes judiciales. Por ello, se cumple con los elementos señalados, es decir, se observa, por parte

⁵⁸ Respecto del dolo, este organismo, esta Corte ha señalado que estamos frente a una infracción dolosa por la intencionalidad del agente, quien actúa contrariamente a derecho. Esa actuación indebida genera de por sí un grave daño en el sistema de justicia. Lo que se sanciona es el incumplimiento de deberes y el correcto desempeño de funciones del juzgador dentro del sistema de justicia. Por ello, es suficiente que quien cometa la falta tenga conocimiento o conciencia de que determinada conducta infringe o quebranta sustancialmente su deber jurídico, normativamente establecido, sea por acción u omisión. La o el juez que califique la conducta dolosa deberá remitirse a los fundamentales deberes jurídicos y prohibiciones infringidas, que en el caso de las y los jueces están establecidos en los artículos 75 a 82 de la CRE y en el artículo 130 del COFJ y determinar el grado de responsabilidad conforme a la ley. CCE, sentencia 3-19-CN/20, 29 de julio de 2020, párrs. 56, 57 y 58.

del juzgador, el conocimiento de la prohibición normativa y, a pesar de ello, su decisión de inobservarla.

152. En ese sentido, la actuación dolosa de Emerson Geovanny Curipallo Ulloa, entonces juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo desnaturalizó la medida cautelar al pasar por alto su objeto, ámbito de protección y finalidad, al interrumpir la ejecución de sentencias condenatorias ejecutoriadas que pesaban en contra del solicitante 4 y, distinto a lo manifestado en su informe de descargo, resolver cuestiones propias de la justicia penal ordinaria como lo es la unificación de penas. Con ese fin, el juez penal ordenó la inmediata libertad “provisional” del solicitante 4. Es claro para esta Corte que el fin de la medida cautelar concedida fue inobservar la ejecución de órdenes judiciales dictadas dentro de procesos penales.

153. Por lo expuesto, la Corte Constitucional declara que Emerson Curipallo Ulloa, entonces juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo incurrió en dolo al inobservar el artículo 27, inciso tercero de la LOGJCC, incumpliendo su deber de aplicar las normas correspondientes y específicas, de conformidad con los hechos de la causa judicial bajo análisis.

154. Del análisis de los casos seleccionados, se observa, en principio, una potencial forma de corrupción del sistema de justicia al presuntamente disponer medidas sustitutivas a la pena impuesta a través del otorgamiento de medidas cautelares constitucionales autónomas constitucionales. La Corte observa con gran preocupación que no se trata de hechos aislados sino de una manera sistemática de actuar de ciertos juzgadores y abogados. Esto incide negativamente en la administración de justicia, en la ética y transparencia con la que deben actuar los operadores de justicia y en la confianza de los usuarios del sistema judicial.

155. En esa línea, los actos que podrían constituir corrupción judicial erosionan la independencia judicial que implica evitar injerencias indebidas, ya sea de otras funciones del Estado o de particulares, así como la imparcialidad del juzgador, siendo este uno de sus deberes primordiales. Tal como fue examinado, en los cuatro casos seleccionados resulta evidente que las medidas cautelares debían ser rechazadas de plano, sin que los juzgadores que las conocieron lo hayan hecho. Peor aún, en tres de ellos se extendieron indebidamente efectos *inter comunis* de medidas cautelares improcedentes, en favor de otras personas privadas de la libertad que se encontraban cumpliendo las penas impuestas.

156. De ser el caso, la corrupción judicial no puede ser tolerada. Por el contrario, deben adoptarse todas las medidas necesarias para erradicarla, entre ellas, investigar y sancionar a los juzgadores si incurren en prácticas corruptas en los procesos sometidos a su conocimiento o si infringen sus deberes de independencia e imparcialidad, teniendo en

cuenta los efectos nocivos que genera la corrupción judicial en las víctimas, la Sociedad y el Estado, erosionando la confianza en la administración de justicia constitucional.

157. Este Organismo constitucional precisa que, de acuerdo con el artículo 4 del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional, la declaratoria jurisdiccional previa constituye un pronunciamiento sobre la existencia de infracción “mas no sobre la determinación de la responsabilidad subjetiva ni la sanción que corresponda al servidor o servidora judicial”. Por ello, corresponderá al Consejo de la Judicatura, durante la sustanciación de los procedimientos disciplinarios correspondientes, realizar otro tipo de valoraciones como la gravedad de la conducta, el grado de responsabilidad en razón de la conducta ejecutada por el juzgador, la idoneidad, la proporcionalidad de la sanción, entre otros (artículo 22 de la Ley Reformatoria del COFJ).

158. Además, con base en el Reglamento, esta declaración jurisdiccional previa de existencia de dolo es única e inapelable,⁵⁹ constituye condición suficiente para que el Consejo de la Judicatura inicie el sumario administrativo⁶⁰ y, las razones expuestas para emitirla constituyen precedentes obligatorios para todo el sistema de administración de justicia constitucional.⁶¹

7.6.2 En relación con las actuaciones de la jueza y el juez de las Unidades Multicompetentes que concedieron las medidas cautelares constitucionales autónomas, Gina Zambrano Zambrano (casos 12-23-JC y 35-23-JC) y Byron Michael Orejuela Giler (64-23-JC)

159. Conforme fue analizado, estos casos desnaturalizaron las medidas cautelares al ser empleadas para dejar sin efecto órdenes judiciales dictadas en procesos penales, constituyendo actuaciones arbitrarias. Las conductas de la jueza y el juez de las Unidades Multicompetentes inobservaron el ordenamiento jurídico, en particular del inciso tercero del artículo 27 de la LOGJCC y de la línea jurisprudencial de esta Corte, que prescriben como requisito de improcedencia el conceder medidas cautelares en contra de órdenes judiciales. Así, el fin de las medidas cautelares concedidas fue obstaculizar la ejecución de órdenes judiciales dictadas en procesos penales.

⁵⁹ Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional. Resolución 012-CCE-PLE-2020. Registro Oficial número 84, 13 de octubre de 2020, art. 5

⁶⁰ Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional. Resolución 012-CCE-PLE-2020. Registro Oficial número 84, 13 de octubre de 2020, art. 15.

⁶¹ *Ibidem*. En ese mismo sentido, véase también la sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022.

160. En esa línea, la conducta de dichos juzgadores causó la desnaturalización de las medidas cautelares ocasionada al desconocer su objeto y ámbito de protección, al interrumpir la ejecución de órdenes judiciales dictadas en procesos penales y resolver sobre presuntas vulneraciones del derecho a la salud de personas privadas de la libertad en cumplimiento de una pena o cuestiones propias de la justicia penal ordinaria, como lo son vulneraciones al debido proceso en las causas penales de donde surgen sus condenas. Con ese fin, la jueza y el juez de las Unidades Multicompetentes ordenaron la inmediata libertad de los solicitantes, y con ello, dejaron sin efecto las sentencias dictadas en su contra. Pero además, otorgaron efectos *inter comunis* a esas medidas cautelares desnaturalizadas en favor de otras personas privadas de la libertad, y de ese modo también se obstaculizó la ejecución de órdenes judiciales dictadas en esos procesos penales, obteniendo su libertad.

161. Estas actuaciones judiciales motivaron declaraciones jurisdiccionales previas por incurrir en la infracción gravísima de error inexcusable, de conformidad con el artículo 109 numeral 7 del COFJ, en relación con la sentencia constitucional 3-19-CN/20. En virtud del principio *non bis in idem*, en relación con el derecho a no ser sometido a un doble procedimiento sancionador, esta Corte no resolverá nuevamente sobre las declaratorias jurisdiccionales previas respecto a las mismas actuaciones de Gina Marisol Zambrano Zambrano, entonces jueza multicompetente de Montecristi durante la tramitación de las medidas cautelares 13338-2023-00021 y 13338-2023-00002 y de Byron Michael Orejuela Giler, juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro, provincia de Manabí durante la tramitación de la medida cautelar 13322-2023-00108. En suma, toda vez que ya existen declaraciones jurisdiccionales previas, esta Corte no emitirá otras ni dispondrá el envío del expediente al Consejo de la Judicatura.

162. No obstante, esta Corte observa que según la información remitida por el Consejo de la Judicatura, desde el 23 de mayo de 2023, fecha en que el director provincial de Manabí del Consejo de la Judicatura dispuso el inicio del sumario administrativo en contra del juez multicompetente de Flavio Alfaro, Byron Michael Orejuela Giler, hasta la presente fecha no se ha concluido dicho proceso disciplinario, encontrándose actualmente “en análisis y para conocimiento del Pleno del Consejo de la Judicatura”. La Corte recuerda la celeridad y debida diligencia con la que deben actuar también las autoridades administrativas en los procesos que tengan a su cargo, a fin de evitar conductas de los operadores de justicia que desnaturalicen las garantías jurisdiccionales y de ese modo contribuir al fortalecimiento institucional de la administración de justicia constitucional. Por lo expuesto, se conmina al Consejo de la Judicatura a que resuelva lo que corresponda en el proceso disciplinario seguido en contra del juez multicompetente de Flavio Alfaro, evitando una posible prescripción de la acción.

7.7 Prevaricato

163. Por la magnitud de sus efectos, estas conductas podrían ser catalogadas como arbitrarias, contrarias a Derecho y de alarma social, que no solo incurrirían en conductas disciplinarias administrativas, sino en hechos tipificados en nuestro ordenamiento como delitos. En ese sentido, respecto del delito de prevaricato,⁶² este Organismo en la sentencia 2231-22-JP/23 dijo:

(c)omo se indicó, cuando el artículo 268 del COIP se refiere a proceder contra ley expresa, alude a las normas adjetivas que regulan la sustanciación de las causas. En materia de garantías jurisdiccionales, estas normas se encuentran principalmente en la Constitución y en la LOGJCC71 y, dentro de ellas, existen aquellas cuya inobservancia acarrea de forma incontestable un vicio grave que afecta la validez del proceso y los derechos de los justiciables. Tal es el caso de las normas que regulan la competencia de las y los jueces para conocer garantías jurisdiccionales, lo que incluye las normas que regulan la competencia territorial y material. La inobservancia de este tipo de normas por los jueces y juezas constitucionales de la función judicial no se enmarca en el contenido normativo fijado por la sentencia 141-18-SEP-CC y, por tanto, esta conducta es y ha sido perseguible en la justicia penal.⁶³

164. La Corte en esa sentencia dejó claro que quedan excluidas normas que puedan plantear dudas interpretativas plausibles, o que no contengan una clara prohibición o deber a ser observadas por el operador de justicia cuando conoce garantías jurisdiccionales. Por lo que se verificará si las conductas analizadas en esta sentencia podrían ser investigadas y sancionadas por presuntamente configurar el tipo penal de prevaricato.

165. Respecto a la conducta judicial de Emerson Curipallo Ulloa, entonces juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo, tal como fue analizado anteriormente, la Corte Constitucional en la sentencia 2231-22-JP/23, en la cual se pronunció sobre el alcance de la sentencia 141-18-SEP-CC aclaró que las y los jueces constitucionales de la función judicial no están exentos de “(...) responsabilidad penal por el delito de prevaricato cuando proceden contra ley expresa, es decir, cuando inobservan

⁶² Art. 268 COIP: “Prevaricato de las o los jueces o árbitros.- Las o los miembros de la carrera judicial jurisdiccional; las o los árbitros en derecho que fallen contra ley expresa, en perjuicio de una de las partes; procedan contra ley expresa, haciendo lo que prohíbe o dejando de hacer lo que manda, en la sustanciación de las causas o conozcan causas en las que patrocinaron a una de las partes como abogadas o abogados, procuradoras o procuradores, serán sancionados con pena privativa de libertad de cinco a siete años y multa de veinte a treinta salarios básicos unificados del trabajador en general. Se impondrá además la inhabilitación para el ejercicio de la profesión u oficio por doce meses. Si se ha beneficiado a un grupo de delincuencia organizada o en delitos contra la administración pública, se sancionará con pena privativa de libertad siete a diez años”.

⁶³ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 132.

normas adjetivas durante la tramitación del proceso o cuando, al emitir la resolución correspondiente, contravienen normas procesales expresas”.⁶⁴

166. Sobre la conducta judicial de Emerson Geovanny Curipallo Ulloa, entonces juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo dentro del caso 19-23-JC, de conformidad con el análisis que antecede pudiera ser constitutiva del delito de prevaricato por resolver en contra norma expresa (inciso tercero del artículo 27 de la LOGJCC), por lo que se dispone el envío del expediente a la Fiscalía General del Estado para que inicie las investigaciones correspondientes.

167. En relación con la conducta judicial de Byron Michael Orejuela Giler, juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro dentro del caso 64-23-JC, la cual pudiera ser constitutiva del delito de prevaricato por resolver en contra de norma expresa (inciso tercero del artículo 27 de la LOGJCC), este Organismo dispone el envío del expediente a la Fiscalía General del Estado para que inicie las investigaciones correspondientes.

168. En el caso de la entonces jueza multicompetente de Montecristi Gina Zambrano Zambrano se constata que, con base en la declaratoria jurisdiccional previa, el Pleno del Consejo de la Judicatura, por voto de mayoría, la destituyó y remitió copias certificadas del expediente disciplinario a la Fiscalía. Así también, la Fiscalía inició instrucción fiscal contra la pnombrada por el presunto delito de prevaricato por la tramitación de la medida cautelar 13338-2023-00002 (caso 35-12-JC), no obstante respecto de la medida cautelar 13338-2023-00021 (caso 12-23-JC) esta Corte no verifica que se haya iniciado actuación fiscal alguna. Por tanto, en relación con la conducta judicial de Gina Zambrano Zambrano, dentro del caso 12-23-JC, la cual pudiera ser constitutiva del delito de prevaricato por resolver en contra de norma expresa (inciso tercero del artículo 27 de la LOGJCC), se dispone el envío del expediente a la Fiscalía para que inicie las investigaciones correspondientes, por resolver en contra norma expresa (inciso tercero del artículo 27 de la LOGJCC).

7.7.1 Análisis de las conductas de los abogados peticionarios: litigar con abuso del Derecho

169. Esta Corte respecto al abuso y desnaturalización de las garantías jurisdiccionales ha dicho:

constituye un manifiesto abuso y un fraude a la confianza que la Constitución depositó en los juzgadores como vehículos para la garantía jurisdiccional de los derechos. Esta

⁶⁴ CCE, sentencia 2231-22-JH/23, 07 de junio de 2023, párr. 130.

actuación arbitraria genera una vulneración grave del derecho a la seguridad jurídica y un considerable daño a la administración de justicia constitucional. En los últimos años, la Corte observa que ha existido un creciente abuso y desnaturalización de las garantías jurisdiccionales, que ha llevado a que se dicten —y, en muchos casos, se ejecuten— sentencias y resoluciones que son abiertamente contrarias a la Constitución y a la LOGJCC. Este fenómeno amenaza la legitimidad del sistema de garantías jurisdiccionales pues incide negativamente en la percepción que existe en la ciudadanía sobre estos mecanismos y su utilidad para garantizar la protección efectiva de los derechos (...).⁶⁵

7.7.2 En relación con las actuaciones del abogado patrocinador de las medidas cautelares autónomas solicitadas en los casos 12-23-JC y 35-23-JC, Leonardo Fabián Bailón Grain y del abogado patrocinador de las medidas cautelares autónomas solicitadas en el caso 19-23-JC, Cristhian Estalin Palacios Zambrano.⁶⁶

170. Esta Corte, con base en el artículo 23 de la LOGJCC que regula el abuso del derecho en materia de garantías jurisdiccionales,⁶⁷ ha dicho que deben verificarse los siguientes elementos para su configuración:

1. El elemento subjetivo, que se refiere a los peticionarios o a las abogadas y abogados que presenten acciones de garantías jurisdiccionales. 2. La conducta, que puede consistir en: 2.1. Proponer varias acciones de forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, alegando la violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas; 2.2. Presentar peticiones de medidas cautelares de mala fe; o, 2.3. Desnaturalización del objeto de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño.

171. Al respecto, esta Corte pasa a analizar si la actuación de los abogados patrocinadores Leonardo Fabián Bailón Grain y Cristhian Estalin Palacios Zambrano, constituirían un presunto abuso del derecho a accionar.⁶⁸ Pese a que los abogados patrocinadores de los

⁶⁵ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, párrs. 63 y 64.

⁶⁶ En el caso 64-23-JC, la persona privada de la libertad presentó por sus propios derechos, la solicitud de medida cautelar autónoma.

⁶⁷ Art. 23 de la LOGJCC: “Abuso del derecho: La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas.

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

⁶⁸ Mediante escrito de 23 de febrero de 2024, Cristhian Estalin Palacios Zambrano, luego de transcribir una serie de normas manifestó en lo principal que, “inobservando el derecho constitucional a la seguridad jurídica, se dispon(e) la presentación de un informe de descargo, que es propio de la declaración jurisdiccional previa, toda vez que el abuso del derecho es una institución jurídica diferente para la cual no existe normativa alguna que señale que el defensor privado mediante un ‘informe de descargo’ es a quien le corresponde justificar la inexistencia del abuso del derecho”. Además, refirió que para que exista abuso del derecho la petición de la

solicitantes 1, 2 y 4 conocían la prohibición expresa contenida en el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC, así como la jurisprudencia de esta Corte respecto a la improcedencia de las medidas cautelares en contra de órdenes judiciales, como así lo expresan en las solicitudes presentadas,⁶⁹ haciendo caso omiso de dicha prohibición, presentaron medidas cautelares autónomas, en lugares distintos a los que se encontraban los solicitantes, bajo la alegación de protección del derecho a la salud de personas privadas de la libertad y la pretensión de que se ordene su inmediata libertad. Esto es, apartándose del objeto y finalidad de las medidas cautelares, los abogados patrocinadores las desnaturalizaron pretendiendo dejar sin efecto órdenes judiciales expedidas dentro de procesos penales y así obtener su inmediata libertad.

172. Asimismo, esta Corte advierte que en el caso del abogado Leonardo Fabián Bailón Grain, estas actuaciones en contravención de normativa expresa, sucedieron no solo en las medidas cautelares presentadas en favor de los solicitantes 1 y 2, sino además en los casos de J.S.M.B. y D.F.L.C., personas privadas de la libertad en el Centro de Privación de Libertad Guayaquil Regional 8, con sentencia condenatoria ejecutoriada, presuntamente portadoras de VIH, quienes patrocinadas por Leonardo Fabián Bailón Grain, fueron beneficiadas de las mismas medidas cautelares desnaturalizadas otorgadas al solicitante 2, por efectos *inter comunis*.

173. Es evidente para esta Corte que existe un mismo patrón fáctico,⁷⁰ en donde el abogado Leonardo Fabián Bailón Grain, en un inicio presentó las demandas de medidas

medida cautelar debe haber sido presentada “(...) de mala fe, desnaturalizando los objetivos de las medidas cautelares o con ánimo de causar daño” y si se trata de la mala fe, debe ser con el objetivo de obtener un beneficio ilegítimo. Lo que indica no habría sucedido en su caso, pues la finalidad de presentarla fue para que no se vulnera el derecho a la libertad, sin que se haya pretendido a través de su interposición que se disponga la libertad inmediata del favorecido. Finalmente, señaló que no existe una sanción legalmente establecida en el COFJ para el abuso del derecho.

⁶⁹ En sus solicitudes los solicitantes 1 y 2 refieren que los presuntos afectados son personas privadas de la libertad con enfermedades graves o catastróficas, citan el art. 27 de la LOGJCC y reconocen que, “(...) las medidas cautelares no proceden: (...) b) Cuando se trate de la ejecución de órdenes judiciales; (...)”.

En relación con el solicitante 3, en su demanda indica: “(c)abe mencionar que dentro de la presente no existen vías administrativas y ordinarias eficaces para que cumpla con el mismo fin de la medida cautelar; la petición no se dirige respecto de la ejecución de una orden judicial sino respecto de la autoridad administrativa quien se encuentra a cargo de la situación laboral (sic) del compareciente, sin que medie orden judicial (...) (aclara que) no se cuestiona o ataca ninguna orden judicial”.

⁷⁰ Esto también fue advertido por la Sala Provincial que realizó la declaración jurisdiccional previa respecto de las actuaciones de la entonces jueza Multicompetente de Montecristi, en donde señaló que en la tramitación de las medidas cautelares 13338-2023-00002, 13338-2023-00021 y 13338-2023-00059: “(...) existe un mismo patrón fáctico, en las que primero comparece un abogado en libre ejercicio profesional solicitando la medida a favor de un privado de libertad, la juez concede la medida cautelar y acto seguido, comparece ya sea el mismo u otro profesional del derecho, solicitando la aplicación del *inter comunis* a favor de otros privados de libertad, incluso los escritos presentados tienen idéntico texto, cambiando únicamente los nombres de los beneficiarios y de sus abogados, existiendo un evidente abuso del derecho en los términos señalados en el Art. 23 LOGJCC, llamando la atención que las tres causas en las cuales se ha otorgado la

cautelares de los solicitantes 1 y 2 en un lugar distinto al que se encontraban privados de su libertad y, posteriormente, una vez concedidas, solicitó indebidamente los efectos *inter comunis* en favor de otros privados de libertad en cumplimiento de una pena.

174. En el caso del abogado Cristhian Estalin Palacios Zambrano, no solo que conocía de la prohibición normativa y jurisprudencial respecto a la improcedencia de las medidas cautelares, tal como consta en su solicitud de la medida cautelar presentada.⁷¹ Además, en ella dio cuenta que el solicitante 4 es una persona privada de libertad, quien “se encuentra cumpliendo las siguientes sentencias condenatorias (...)”. Si bien el abogado defensor indicó que a través de la medida cautelar solicitada, “(...) no ataca a las sentencias jurisdiccionales; ni tampoco cuestiona la forma de llevar la ejecución de la pena, se refiere de manera categórica al conjunto de actos administrativos que el SNAI ha de instrumentar, para que se efectivice en la temporalidad oportuna el instituto jurídico de la progresividad”, su pretensión, distinto a lo que señaló en su escrito de 23 de febrero de 2024, era que se ordene su libertad. Así lo demostró cuando indicó que, “(...) hasta que el SNAI, instrumente oportunamente los actos administrativos necesarios para que el respectivo Juez de Garantías Penitenciarias decida lo que en derecho corresponda y mientras transcurre este tiempo se encuentren protegidos sus derechos fuera del establecimiento penitenciario”.

175. Además, dicho abogado conocía que la pretensión de su demanda debía ser ventilada en la vía ordinaria ante el juez de garantías penitenciarias, tanto es así que adjuntó a su solicitud copia de la causa 17U06-2022-00453 en donde se indica que el solicitante 4 “implora pena única y fase de prelibertad en la causa en mención”. No obstante lo dicho, el abogado Cristhian Estalin Palacios Zambrano patrocinó la medida cautelar con plena conciencia de su desnaturalización y la presentó en un lugar distinto al que se encontraba el solicitante 4 privado de su libertad.

176. En suma, en los casos 12-23-JC y 35-23-JC, la repetición de un patrón fáctico en las demandas patrocinadas por Leonardo Fabián Bailón Grain en los cuatro casos mencionados, así como en el caso 19-23-JC, el pleno conocimiento con el que actuó Cristhian Estalin Palacios Zambrano respecto a la improcedencia de la medida cautelar y a que la pretensión de la demanda debía ser ventilada en la vía ordinaria ante el juez de garantías penitenciarias, conociendo de la causa 17U06-2022-00453 iniciada con ese fin, permite entonces inferir la desnaturalización del objeto de esta garantía jurisdiccional con el ánimo de causar daño. Todo lo cual, constituiría abuso del derecho por presuntamente

libertad a veinticinco personas sentenciadas (hasta el momento de la denuncia disciplinaria), hayan sido tramitadas por la juez denunciada Abogada Gina Marisol Zambrano Zambrano”.

⁷¹ En su solicitud de medidas cautelares el abogado defensor expuso: “(...) conforme también lo determina el Art. 27 *Ibidem*, se puede establecer que las medidas cautelares no proceden: ...b) Cuando se trate de la ejecución de órdenes judiciales (...)”.

incurrir en la conducta descrita en el párrafo 170. En consecuencia, respecto a las conductas de los abogados patrocinadores, Leonardo Fabián Bailón Grain y Cristhian Estalin Palacios Zambrano, se remite el expediente al Consejo de la Judicatura para que se inicien las investigaciones o el procedimiento sancionatorio correspondiente, de conformidad con los artículos 23 de la LOGJCC y 335 y 336 del COFJ.

8. Conclusiones

177. A continuación, la Corte estima pertinente sintetizar las conclusiones a las que ha arribado en el razonamiento en esta sentencia. Es necesario destacar que los casos examinados se producen en un contexto de debilitamiento del sistema de justicia constitucional, en el que usuarios, abogados en libre ejercicio, operadores de justicia y funcionarios administrativos actuaron de forma contraria al objeto de las garantías jurisdiccionales y provocaron que personas que cuentan con sentencias condenatorias recuperen de forma ilegítima su libertad. Ello evidenciaría la degradación de los valores éticos y de integridad judicial, cuestión que a la postre afecta gravemente la confianza ciudadana en todo el sistema de justicia. Por ello, se considera concluir:

- 1.** Las medidas cautelares que son solicitadas para interrumpir la ejecución de órdenes judiciales, dictadas dentro de procesos penales, incurren en la causal de improcedencia establecida en el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC, por ser contrarias expresamente al ordenamiento jurídico y exceder los límites de la garantía. Estas conductas judiciales además desnaturalizan el objetivo de las medidas cautelares autónomas, al ordenar la libertad de personas sobre las cuales pesan sentencias condenatorias ejecutoriadas, so pretexto de proteger el derecho a la salud o resolviendo cuestiones propias de la justicia penal ordinaria, como lo son la unificación de penas o vulneraciones al debido proceso en las causas penales de donde surgen sus condenas. Lo dicho constituye un claro abuso y fraude a la Constitución y al propósito mismo de las garantías jurisdiccionales como mecanismos de tutela y efectivización de derechos constitucionales. Se tratan, en definitiva, de actuaciones arbitrarias que generan graves daños a la institucionalidad del sistema de administración de justicia constitucional.
- 2.** Las y los abogados que realicen peticiones de medidas cautelares incurren en abuso del derecho cuando: i) los beneficiarios de las medidas se encuentren cumpliendo una sanción penal, aun cuando invoquen la violación al derecho constitucional a la salud, al debido proceso u otros y ii) busquen de manera ilegítima interrumpir u obstaculizar, sea temporal o permanentemente, órdenes judiciales emitidas dentro de procesos penales para obtener su libertad. El abuso del derecho será sancionado de conformidad con el artículo 23 de la LOGJCC y los artículos 335 y 336 del COFJ.

3. Las y los jueces rechazarán de plano las medidas cautelares autónomas solicitadas que pretendan interrumpir o dejar sin efecto decisiones judiciales originadas en procesos penales por ser contrarias al artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC. Caso contrario, incurrirán en responsabilidad administrativa, civil y penal, de acuerdo con los daños causados. No cabe transformar una medida cautelar constitucional autónoma en una acción de hábeas corpus en razón del objeto que persigue cada garantía, y de la competencia en razón de la materia y territorio propios y específicos de la acción de hábeas corpus.
4. En los casos de medidas cautelares constitucionales, no se podrá extender efectos *inter comunis* en favor de terceras personas, al requerir un análisis individual acorde con las circunstancias particulares de cada beneficiario de la medida.
5. No existe competencia para conocer y resolver medidas cautelares constitucionales autónomas para obtener la libertad de los beneficiarios de dichas medidas, mientras se encuentran cumpliendo una sanción penal, ni para las y los jueces del lugar dónde se encuentre el privado de libertad, ni para aquellos de otro cantón o provincia.
6. Las y los jueces, luego de verificar que la solicitud de medidas cautelares no incurre en ninguna causal de improcedencia establecida en el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC, deberán verificar los requisitos de procedencia de esta garantía establecidos en la disposición referida.
7. El recurso de revocatoria es la medida más rápida y directa que prevé el ordenamiento jurídico para evitar que una medida cautelar constitucional autónoma concedida sin fundamento, desnaturalizada o improcedente siga vigente. En todos los casos, las y los jueces deberán resolver en forma célere y sin dilaciones indebidas el pedido de revocatoria.
8. Finalmente, como medida de no repetición, teniendo en cuenta la gravedad de los hechos y el impacto que tienen estos en el sistema de justicia, se considera indispensable trabajar en capacitaciones sobre integridad judicial y ética de los operadores de justicia en la aplicación de las garantías jurisdiccionales, a fin de evitar que ciertos jueces y abogados mermen la confianza en el sistema de justicia afectando su solidez institucional. El Estado constitucional es tarea de todos. Es necesario construirlo de forma permanente y consciente, fortaleciendo, entre otros aspectos, los canales de denuncias, investigación y sanción para corregir estas conductas.

9. Decisión

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

1. Revocar las resoluciones que aceptaron las medidas cautelares de los casos 13338-2023-00021 y 13338-2023-00002 expedidas el 04 de enero de 2023 y 17 de enero de 2023, emitidas por Gina Marisol Zambrano Zambrano, entonces jueza de la Unidad Judicial Multicompetente en Materias no Penales y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Montecristi, provincia de Manabí y todo lo actuado en la fase de ejecución de las referidas medidas cautelares incluyendo los efectos *inter comunis* otorgados a dichas medidas cautelares, según lo expuesto en los párrafos 133, 134 y 135 de esta sentencia, por existir una desnaturalización de las mismas y en consonancia con lo desarrollado a lo largo de esta sentencia. En consecuencia, se ordena que todo vuelva al estado anterior a la concesión de las referidas medidas cautelares. No se dispone la revocatoria de la medida cautelar de los casos 13322-2023-00108 correspondiente a Luis Alfredo Arboleda Andrade y como beneficiario por efecto *inter comunis* a Jairo Fernando Zambrano Demera y 23281-2022-05925 correspondiente a Jorge David Glas Espinel por haber sido previamente revocadas.
2. Con respecto a la conducta judicial analizada en la presente sentencia, la Corte resuelve: Declarar que Emerson Geovanny Curipallo Ulloa, entonces juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo, incurrió en dolo al aceptar la medida cautelar autónoma 23281-2022-05925, dejando sin efecto sentencias condenatorias ejecutoriadas dictadas dentro de procesos penales y, con ello, desnaturalizando la garantía jurisdiccional.
3. Notificar la declaratoria jurisdiccional previa realizada por este Organismo al Consejo de la Judicatura para que dé inicio al procedimiento que corresponda, sobre la base del dolo declarado por la Corte Constitucional.
4. Notificar a la Comisión de Compilación, Análisis y Unificación de las Calificaciones Jurisdiccionales de Infracciones de la Corte Nacional de Justicia, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional.
5. Conminar al Consejo de la Judicatura para que resuelva con celeridad el sumario administrativo iniciado en contra de Byron Michael Orejuela Giler, juez de la

Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro, provincia de Manabí. Además, se dispone que el Consejo de la Judicatura investigue las actuaciones de Jenny Soraida Galarza Peñaloza, coordinadora provincial encargada de control disciplinario, de ese entonces, por haber inadmitido dos denuncias en contra de Emerson Curipallo Ulloa, entonces juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo por sus actuaciones en la tramitación de la medida cautelar constitucional 23281-2022-05925.

6. Remitir el expediente a la Fiscalía General del Estado para que inicie la investigación correspondiente y determine si existen los elementos suficientes para configurar el delito de prevaricato en contra de: i) Emerson Curipallo Ulloa, entonces juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo por la tramitación y concesión de la medida cautelar autónoma 23281-2022-05925, ii) Byron Michael Orejuela Giler, juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro por la tramitación y concesión de la medida cautelar autónoma 13322-2023-00108; y, iii) Gina Marisol Zambrano Zambrano, ex jueza de la Unidad Judicial Multicompetente en Materias no Penales y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Montecristi, provincia de Manabí por la tramitación y concesión de la medida cautelar autónoma 13338-2023-00021.
7. En el caso de los abogados patrocinadores Leonardo Fabián Bailón Grain y Cristhian Estalin Palacios Zambrano, respecto al presunto abuso del derecho en su accionar, remitir el expediente al Consejo de la Judicatura para que se inicien la investigación o el procedimiento sancionador correspondiente, de conformidad con el artículo 23 de la LOGJCC.
8. Que el Consejo de la Judicatura efectúe una amplia y generalizada difusión del contenido de la presente sentencia mediante oficio dirigido a todos los órganos judiciales encargados del conocimiento de garantías jurisdiccionales. En el término de 45 días desde la notificación de la misma, informe documentadamente a este Organismo sobre el cumplimiento de esta medida.
9. Disponer al Consejo de la Judicatura que, a través de la Escuela de la Función Judicial y de los colegios de abogados del país, encargados de controlar la aplicación de los códigos de ética, impartan una capacitación de formación en materia de integridad y ética judicial en la aplicación de las garantías jurisdiccionales como guía para los juzgadores en el desempeño de sus funciones. Esta capacitación deberá orientarse a fortalecer la conciencia ética judicial de quienes administran justicia y de los operadores judiciales para el adecuado

desempeño de sus funciones. El Consejo de la Judicatura, en el término de 90 días contados desde la notificación de esta sentencia, deberá informar a este Organismo, de manera documentada, sobre la ejecución de esta medida.

10. Disponer al Consejo de la Judicatura que la presente sentencia se incluya como parte del contenido de los programas de formación de la Escuela de la Función Judicial. En el término máximo de 20 días, el representante de la Escuela de la Función Judicial deberá informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de esta medida.
11. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 28 de febrero de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

1223JC-66acc



Caso Nro. 12-23-JC

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veintinueve de febrero de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de ampliación 12-23-JC/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 21 de marzo de 2024.

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 21 de marzo de 2024, dentro de la causa **12-23-JC y acumulados**, emite el siguiente auto. Agréguese al proceso el escrito presentado el 05 de marzo de 2024, por Emerson Curipallo Ulloa, ("**petionario**"), quien solicita ampliación de la sentencia **12-23-JC/24**.

1. Antecedentes

1. El 28 de febrero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional dictó la sentencia de revisión **12-23-JC/24**, en la cual revisó cuatro autos que resolvieron medidas cautelares constitucionales autónomas concedidas a favor de personas privadas de la libertad. Este Organismo, luego del análisis correspondiente, constató que las medidas cautelares solicitadas eran improcedentes al contravenir la prohibición expresa establecida en el artículo 27 inciso tercero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**") y dirigirse en contra de la ejecución de órdenes judiciales. Dada la gravedad de los casos analizados, la Corte verificó además que las medidas cautelares tampoco contaban con la apariencia de buen derecho porque lo solicitado era contrario al objeto y naturaleza de esta garantía jurisdiccional. En el caso 19-23-JC, uno de los casos acumulados, la Corte declaró que la conducta del entonces juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo, ahora petionario, se encuadraba en la infracción de dolo, por lo que remitió el expediente al Consejo de la Judicatura para que inicie el sumario administrativo respectivo.
2. Mediante escrito de 05 de marzo de 2024, el señor Emerson Geovanny Curipallo presentó una solicitud de ampliación de la sentencia **12-23-JC/24**.

2. Oportunidad

3. La sentencia **12-23-JC/24** fue aprobada el 28 de febrero de 2024 y notificada el 29 de febrero de 2024 y el 12 de marzo de 2024. El pedido de ampliación fue presentado ante este organismo el 05 de marzo de 2024. Por ello, el pedido de ampliación se encuentra dentro del término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

3. Fundamentos de la solicitud

4. El petionario solicita que este Organismo amplíe las siguientes cuestiones:

- i) Por qué “(...) no se puso en conocimiento del compareciente el auto con el cual se selecciona el proceso constitucional a efecto de ejercer mi derecho a la defensa?”.
- ii) Se indique: “(s)i en garantías jurisdiccionales para la interposición de medidas cautelares, se encontraba reglada la competencia territorial, previa la emisión de la sentencia constitucional?”.
- iii) Se indique: “(s)i en garantías constitucionales respecto de medidas cautelares, se encontraba reglado que no se puede dictar una orden a efecto de prevenir vulneración de derechos (sic), indistinto del acto que lo origine?”.
- iv) Se indique: “(e)n qué parte de la sentencia constitucional hablan respecto de la proporcionalidad de la sanción en torno a mis actuaciones?”.
- v) Se indique: “(p)or qué no se tomó en cuenta que la competencia (sic) para regular mis actuaciones era la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo; y, no la Corte Constitucional, conforme el caso 98-23-JH y acumulados, de fecha 13 de diciembre del 2023, con la ponencia de la Dra. Carmen Coral Ponce, en el párrafo 150, donde se resolvió respecto de la declaratoria del error inexcusable del Dr. Banny Ruben Molina Barrezueta?”.

4. Análisis de la petición

- 5. El artículo 40 del Reglamento de sustanciación de procesos de competencia de la Corte Constitucional, establece que “[d]e las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación”. Esta Corte Constitucional ha señalado que la ampliación tiene por objeto la subsanación de omisiones de pronunciamiento, es decir, cuando haya un punto de la litis que no haya sido resuelto. Así, el pedido de ampliación es concebido como mecanismo de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias, que no puede alterar el sentido de una decisión judicial.
- 6. En consecuencia, a través del recurso de ampliación, el juez no puede modificar su decisión, pues aquello atentaría al derecho a la seguridad jurídica y desconocería los

efectos inmediatos y definitivos de las decisiones en materia constitucional, según lo prescrito en el artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador.¹

4.1. Ampliación solicitada por el peticionario

7. En relación con el petitorio i), relativo a la falta de notificación del auto de selección, esta Corte señala que, en la razón de notificación de dicha providencia, consta lo siguiente: “A los nueve días del mes de junio de dos mil veintitrés, notifiqué al JUEZ DE LA UNIDAD JUDICIAL PENAL CON SEDE EN EL CANTÓN SANTO DOMINGO, mediante Oficio No. CC-SG-PSGL-2023-2658-JUR, enviado mediante la ventanilla virtual del Consejo de la Judicatura”. Más allá de lo señalado, este Organismo deja sentado que la selección y revisión de los casos, de acuerdo con el artículo 86 numeral 5 y 25 de la LOGJCC es una potestad oficiosa de este Organismo. Asimismo, el auto de selección del presente caso no contiene disposición alguna sobre la declaratoria de dolo realizada en contra del peticionario, ni obstruyó el ejercicio de su derecho a la defensa. Asimismo, se verifica que el 16 y 19 de febrero de 2024, el peticionario fue notificado con el inicio del proceso de declaración jurisdiccional previa, conforme consta de la documentación remitida por el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, con la firma y hora de recibido por parte del peticionario y en el párrafo 47 de la sentencia objeto de este recurso consta su informe de descargo sobre la posible existencia de dolo, manifiesta negligencia y/o error inexcusable por su actuar dentro de la medida cautelar 23281-2022-05925. En consecuencia, no se identifica un punto de la litis que deba ser atendido y, por lo tanto, su petitorio deviene en improcedente.
8. En relación con el petitorio ii), respecto a la competencia territorial para conocer una medida cautelar constitucional, ello fue analizado integralmente en los párrafos 119 y 120 de la sentencia objeto del pedido de ampliación. Al respecto, la Corte expresó que el artículo 86 numeral 2 de la Constitución de la República (“CRE”) dispone: “(...) 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 (...)”. Este organismo realizó una interpretación integral y sistemática con los artículos 7 y 32 de la LOGJCC, los mismos que estaban acorde con la regla de competencia prevista en el artículo 86 numeral 2 de la CRE y en consecuencia evidenció que, “(...) en el caso de la medida cautelar constitucional autónoma la o el juez competente en razón del territorio será el juez del lugar en el que se origina, por acción u omisión, la amenaza de vulneración a derechos constitucionales o donde se producirían

¹ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. “Artículo 440.-Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”.

sus efectos”. En tal razón, el peticionario no identifica algún punto de la litis que requiera ser ampliado, por lo que lo solicitado deviene en improcedente.

9. En relación con el petitorio iii), sobre la procedencia de medidas cautelares autónomas en contra de la ejecución de órdenes judiciales, la sentencia 12-23-JC/24 plantea dos problemas jurídicos en los que analiza integralmente lo inquirido, a saber: “¿En los casos 12-23-JC y 35-23-JC, fue conforme a la naturaleza de las medidas cautelares constitucionales autónomas interrumpir la ejecución de sentencias condenatorias ejecutoriadas, so pretexto de proteger el derecho a la salud?” y “¿En los casos 64-23-JC y 19-23-JC, fue conforme a la naturaleza de las medidas cautelares constitucionales autónomas resolver impugnaciones al debido proceso, solicitudes de unificación de penas, de cambio de régimen penitenciario y concurso ideal de infracciones, so pretexto de proteger el debido proceso y los derechos a la defensa y a la libertad?”. El análisis cuya ampliación se pretende se desarrolla en los párrafos 76 a 87 y 98 a 108, en los que la Corte analiza la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por contravenir la prohibición expresa establecida en el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC y dirigirse en contra de la ejecución de órdenes judiciales. Además, en el párrafo 58 de la sentencia objeto del pedido de ampliación consta que dicha prohibición normativa fue también desarrollada a nivel jurisprudencial. Así, se expone: “[la Corte] ha dejado claro la improcedencia de las medidas cautelares si tienen como objeto detener u obstaculizar la ejecución de órdenes judiciales (sentencias 951-16-EP/21 y 034-13-SCN-CC)”. Por lo tanto, no existe nada que ampliar.
10. En relación con el pedido iv), sobre el análisis de proporcionalidad de una presunta sanción, esta Corte señala que la declaración jurisdiccional previa no es un proceso autónomo en donde se resuelven las pretensiones específicas de las partes involucradas, sino un requisito procedimental para que el Consejo de la Judicatura pueda ejercer su potestad sancionadora en contra de jueces, juezas, fiscales o defensores públicos, por acciones u omisiones en ejercicio de su cargo. Dicha declaración se limita al pronunciamiento judicial sobre la existencia de la infracción, y no a la determinación de la responsabilidad subjetiva ni a la sanción que corresponda al servidor o servidora judicial, motivo por el cual la sentencia 12-23-JC/24 no podía analizar la proporcionalidad de la sanción en torno a las actuaciones del peticionario, pues esta Corte no le ha impuesto sanción alguna. En ese sentido, la declaración jurisdiccional previa emitida en la sentencia 12-23-JC/24 sólo habilita el inicio de un sumario administrativo que debe tener las mismas etapas y garantías que un proceso administrativo sancionador. Aquello lo dispone

expresamente el artículo 109 numeral 7 del COFJ y la sentencia 3-19-CN/20.² Por lo tanto, no existe un punto que debía ser analizado por la sentencia objeto de ampliación.

11. En relación con el petitorio v), sobre la competencia para la declaratoria de dolo, conforme consta en los párrafos 150 a 158 de la sentencia 12-23-JC/24, el artículo 109 numeral 7 del COFJ, la sentencia 3-19-CN/20, 29 de julio de 2020, y el reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional (Resolución 012-CCE-PLE-2020, publicada en el Registro Oficial número 84, 13 de octubre de 2020), otorgan competencia a la Corte Constitucional para realizar la declaración jurisdiccional previa. Más aun tal como fue analizado en la sentencia motivo de este recurso horizontal en los párrafos 145 y 146, fue el propio peticionario el que impidió que sus actuaciones sean conocidas por la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo a través del recurso de apelación, pues pese a los reiterados pedidos de revocatoria, se limitó a correr traslado a las partes, “(...) con la clara intención de dilatar el proceso y no resolver la revocatoria solicitada...Además, en caso de haber sido negada la revocatoria, se habilitaba la interposición del recurso de apelación para que el superior la revoque”. Por ello, el peticionario no identifica algún punto de la litis que no fue atendido oportunamente y, por lo tanto, requiera ser ampliado.
12. De lo expuesto, no se verifica un punto sobre el cual esta Corte deba ampliar el contenido de la sentencia 12-23-JC/24. Por el contrario, resulta claro que el peticionario evidencia su inconformidad con la decisión adoptada en la sentencia de revisión. En este sentido, en las sentencias de revisión la Corte Constitucional desarrolla el contenido de los derechos y las garantías constitucionales a partir de los hechos de los casos revisados. Así, en la sentencia 12-23-JC/24, a más de desarrollar el contenido, alcance y límites de la medida cautelar constitucional autónoma, se analizó la conducta de la jueza y los jueces que conocieron las medidas cautelares constitucionales autónomas, con el fin de determinar si existió una desnaturalización de la garantía y si la y los juzgadores actuaron apegados a Derecho.

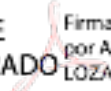
² Al respecto, en la sentencia 3-19-CN/20, párrs. 78 y 102, esta Corte sostuvo que, “(...) en el sumario administrativo que lleva adelante el Consejo de la Judicatura, por su propia naturaleza y por la de la falta disciplinaria, deben siempre, como dice la Corte IDH, realizarse otras valoraciones como la de gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción...En todos los casos deberá permitirse al funcionario judicial el adecuado ejercicio de su defensa; y deberá valorarse conforme al COFJ la conducta, idoneidad y desempeño del juez, fiscal o defensor como funcionario público, la gravedad de la falta y la proporcionalidad de la sanción, de modo que toda imposición de una sanción se halle siempre debidamente motivada”.

5. Decisión

Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **NEGAR** el pedido de ampliación respecto de la sentencia 12-23-JC/24.
2. Esta decisión, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución de la República, tiene el carácter de definitiva e inapelable.
3. **NOTIFÍQUESE.**

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de marzo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



Sentencia 916-20-EP/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 21 de marzo de 2024

CASO 916-20-EP

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

SENTENCIA 916-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos emitida dentro de una acción de protección. Se concluye que la judicatura accionada no vulneró el derecho del accionante al debido proceso en la garantía de motivación, pues la motivación de su decisión fue suficiente al contener un análisis sobre las vulneraciones de derechos alegadas. Asimismo, se establece que no se vulneró el derecho del accionante a la tutela judicial efectiva porque la demora en la emisión de la sentencia de apelación no fue excesiva y estuvo justificada.

1. Antecedentes procesales

1. El 1 de agosto de 2019, Erlin Estalin Cheme Plúa presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quinsaloma (**“GAD Quinsaloma”**) por la supuesta vulneración de sus derechos constitucionales¹ resultante de la emisión del oficio GADMQ-A-FFBM-019-2019, mediante el cual el alcalde del GAD Quinsaloma cesó sus funciones como jefe del Cuerpo de Bomberos del cantón Quinsaloma (**“Cuerpo de Bomberos”**).² El proceso fue signado con el número 12309-2019-00595.
2. El 8 de agosto de 2019, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Ventanas, provincia de Los Ríos dictó sentencia (**“sentencia de primera instancia”**). En ella, aceptó parcialmente la demanda, declaró la vulneración de los derechos de Erlin Estalin Cheme Plúa al debido proceso en las garantías previstas en el

¹ Erlin Estalin Cheme Plúa alegó la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación, al trabajo, de petición, al buen vivir —incluyendo los derechos a la educación, al hábitat y vivienda y al trabajo— y a una vida digna. Asimismo, afirmó que se vulneró el “derecho de autonomía que posee el Cuerpo de Bomberos” de conformidad con lo establecido en las sentencias 012-18-SIN-CC, 032-17-SIN-CC, 034-17-SIN-CC, 028-10-SIS-CC y 013-18-SIN-CC.

² En su demanda, Erlin Estalin Cheme Plúa solicitó que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y que se ordene su reincorporación a las funciones de jefe del Cuerpo de Bomberos, el pago de los valores dejados de percibir más intereses, el pago de una indemnización económica y el otorgamiento de disculpas públicas por parte del GAD Quinsaloma.

artículo 76 numeral 7 literales a) y l) de la Constitución, a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 75 de la Constitución, y a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución, y dispuso medidas de reparación.³ Contra esta decisión, el GAD Quinsaloma interpuso recurso de apelación.

3. El 21 de febrero de 2020, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos (**“sala de apelación”**) aceptó el recurso de apelación del GAD Quinsaloma y revocó la sentencia de primera instancia (**“sentencia de segunda instancia”**).
4. El 18 de mayo de 2020, Erlin Estalin Cheme Plúa (**“accionante”**) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia (también, **“decisión judicial impugnada”**).
5. El 14 de agosto de 2020, se realizó el sorteo electrónico mediante el cual se designó a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín como sustanciadora de la causa.
6. El 16 de octubre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la demanda presentada por el accionante y requirió a la sala de apelación la presentación de su informe de descargo dentro del término de diez días.
7. El 20 de diciembre de 2023, en atención al orden cronológico, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa e insistió a la sala de apelación a fin de que remita su informe de descargo dentro del término de cinco días.

2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

³ Como medidas de reparación, el juez de la Unidad Judicial dispuso la reinserción de Erlin Estalin Cheme Plúa al cargo de jefe del Cuerpo de Bomberos, “dejando a salvo el derecho que tenga el Cabildo Municipal de Quinsaloma a ejecutar los actos que estima el derecho para la separación legal del actor de este juicio del cargo de Jefe de Bomberos de Quinsaloma, siguiendo los parámetros legales pertinentes”; el pago del salario del mes de julio de 2019; y, la publicación de disculpas públicas.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

9. El accionante alega que la decisión judicial impugnada vulneró sus derechos constitucionales: (i) al debido proceso en la garantía de motivación, reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución, (ii) a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución, (iii) a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 75 de la Constitución, (iv) al trabajo, reconocido en el artículo 33 de la Constitución; y, (v) a la vida digna, reconocido en el artículo 66 numeral 2 de la Constitución, incluyendo los derechos a la educación (artículo 26 de la Constitución), al hábitat y vivienda (artículo 30 de la Constitución), a la salud (artículo 32 de la Constitución) y a la seguridad social (artículo 34 de la Constitución). Además, alega que la sentencia de segunda instancia vulneró la autonomía del Cuerpo de Bomberos, reconocida en varias sentencias constitucionales.⁴
10. En cuanto a la supuesta vulneración del **derecho al debido proceso en la garantía de motivación**, el accionante alega que en la sentencia de segunda instancia no se realizó un análisis constitucional de ninguna de las violaciones de derechos alegadas en su demanda. Además, afirma que dicha decisión adolece de falta de lógica, razonabilidad y comprensibilidad debido a que en ella se concluye que la alegación relativa a la motivación es una cuestión de mera legalidad.
11. Respecto de la supuesta vulneración del derecho constitucional a la **seguridad jurídica**, el accionante alega que la sala de apelación habría inobservado el objeto de la acción de protección al no contener un análisis integral de las supuestas vulneraciones de derechos ni indicar cómo tales vulneraciones afectaron a su proyecto de vida. Por esa razón, a juicio del accionante, la sentencia de segunda instancia sería contraria a la Constitución, a la LOGJCC y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Específicamente, el accionante cita la sentencia 001-16-PJO-CC en lo referente al análisis de la vulneración de derechos que deben realizar los jueces que conocen garantías jurisdiccionales.
12. En relación con la supuesta vulneración del derecho a la **tutela judicial efectiva**, el accionante alega que, aunque la audiencia de apelación se realizó el 26 de septiembre de 2019, la sentencia de segunda instancia fue emitida recién el 21 de febrero de 2020. Según

⁴ El accionante invoca las sentencias constitucionales 012-18-SIN-CC, 032-17-SIN-CC, 034-17-SIN-CC, 028-10-SIS-CC y 013-18-SIN-CC.

el accionante, aquello sería contrario a lo establecido en el artículo 24 de la LOGJCC y a los principios de inmediación y celeridad procesal.

13. Respecto de la supuesta vulneración del **derecho al trabajo**, el accionante indica que, como consecuencia de lo resuelto en la sentencia de segunda instancia, se dejó “al accionante sin la protección constitucional a su derecho al trabajo y estabilidad laboral [...], quedando sin una fuente de ingresos económicos a toda una familia”.
14. En relación con la supuesta vulneración del **derecho a una vida digna**, el accionante afirma que la sentencia de segunda instancia no contiene un “análisis de los derechos que [...] fueron transgredidos [...], siendo uno de estos, el derecho a la estabilidad laboral, seguridad social, a la salud, educación, vivienda y hábitat etc. derechos que han sido vulnerados de forma prolongada y sistemática”.
15. Sobre la supuesta vulneración a la **autonomía del Cuerpo de Bomberos**, el accionante indica que dicha autonomía ha sido desarrollada en las sentencias 012-18-SIN-CC, 032-17-SIN-CC, 034-17-SIN-CC, 028-10-SIS-CC y 013-18-SIN-CC. Además, afirma que la sentencia de segunda instancia contiene únicamente un análisis de legalidad, sin tomar en cuenta los criterios jurisprudenciales contenidos en las sentencias mencionadas.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

16. La sala de apelación no presentó su informe de descargo dentro del término concedido a través del auto de 20 de diciembre de 2023.

3.3. Argumentos del GAD Quinsaloma

17. El GAD Quinsaloma, en escrito de 9 de julio de 2021, informó a este Organismo sobre: (i) el examen especial realizado por la Contraloría General del Estado al Cuerpo de Bomberos por el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2019 y (ii) la investigación previa que se tramita en la Fiscalía Distrital de Los Ríos-Quinsaloma en contra del accionante por el presunto delito de peculado.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. El artículo 94 de la Constitución establece que la acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución. Por su parte, el artículo 58 de la

LOGJCC establece que esta garantía tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y del debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

19. La Corte Constitucional ha dicho que los problemas jurídicos en las sentencias de acción extraordinaria de protección “surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante”⁵ que, para ser considerados claros y completos, deben contener una tesis, una base fáctica y una justificación jurídica. En la fase de sustanciación, si la Corte encuentra que un argumento no reúne estos elementos, debe “realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.⁶ En ese contexto, esta Magistratura realiza las siguientes consideraciones:
20. El cargo expuesto en el párrafo 13 *supra* no contiene un fundamento fáctico que permita entender de qué forma se vulneró el derecho al trabajo del accionante, ni una justificación jurídica relativa a la conexión directa e inmediata entre la emisión de la sentencia de segunda instancia y la vulneración alegada. En tal sentido, aun realizando un esfuerzo razonable, este Organismo no encuentra alegaciones suficientes que le permitan formular un problema jurídico.
21. La alegación resumida en el párrafo 15 *supra* se refiere a la supuesta inobservancia de decisiones de la Corte Constitucional. No obstante, el accionante no cumple el estándar argumentativo requerido para analizar un cargo de inobservancia de precedente,⁷ pues no cita la regla de precedente contenida en dichas sentencias, ni tampoco explica por qué, de existir tal regla de precedente, esta sería aplicable a su caso. En ausencia de dichos argumentos, a juicio de este Organismo, aun realizando un esfuerzo razonable, no es posible formular un problema jurídico en relación con este cargo.
22. Los cargos presentados en los párrafos 10, 11 y 14 *supra*, por su parte, se refieren a un supuesto vicio motivacional de insuficiencia, el cual habría ocurrido por la supuesta inexistencia de un análisis sobre la vulneración de sus derechos constitucionales. Si bien el accionante reconoce que en la decisión judicial impugnada la sala de apelación, de hecho, sí habría incluido un análisis —aunque meramente legal— para concluir que las pretensiones de la acción de protección debían tramitarse en vía ordinaria, la falta de análisis constitucional, a juicio del accionante, habría ocasionado una vulneración de su

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁶ *Ibid.*, párr. 21.

⁷ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Sobre la base de lo anterior, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La sala de apelación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al no haber realizado un análisis sobre las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas por el accionante?**

23. Por otro lado, del argumento expuesto en el párrafo 12 se desprende que el accionante alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva porque su acción de protección no fue resuelta dentro de un plazo razonable. De ese modo, se habría inobservado el término de ocho días previsto en el artículo 24 de la LOGJCC para la resolución de la causa en apelación. Respecto de dicho cargo, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿La sala de apelación vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva por haber inobservado el término de ocho días previsto en el artículo 24 de la LOGJCC para emitir su sentencia?**

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Primer problema jurídico: **¿La sala de apelación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al no haber realizado un análisis sobre las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas por el accionante?**

24. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce que el derecho al debido proceso incluye la garantía de que las resoluciones de los poderes públicos se encuentren motivadas. De conformidad con la norma enunciada, “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
25. A partir de dicho reconocimiento, este Organismo ha señalado que la garantía de motivación atiende al criterio rector según el cual las argumentaciones jurídicas son consideradas suficientes si cuentan con estructuras mínimamente completas, esto es: (i) una fundamentación normativa suficiente y (ii) una fundamentación fáctica suficiente.⁸
26. Además de lo anterior, esta Corte Constitucional ha dicho que, en el contexto de las garantías jurisdiccionales y, específicamente, al resolver acciones de protección, los jueces deben “realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.⁹

- 27.** En virtud de lo anterior, el criterio rector del análisis de una motivación suficiente en materia de garantías jurisdiccionales implica la verificación de: (i) una fundamentación normativa suficiente, es decir, “la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”;¹⁰ (ii) una fundamentación fáctica, consistente en “una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”;¹¹ y, (iii) un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales.
- 28.** Toda vez que en el presente caso el accionante acusó a la sentencia de segunda instancia de una falta de análisis constitucional, a continuación, este Organismo se limitará a verificar si dicha decisión cumple con el requisito (iii), es decir, si cuenta con un análisis sobre las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas en la demanda.
- 29.** Para el efecto, esta Magistratura considera necesario mencionar que el accionante alegó la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación, al trabajo, a la petición, al buen vivir—incluyendo el derecho a la educación, al hábitat y vivienda y al trabajo— y a una vida digna. Además, alegó la inobservancia de la autonomía del Cuerpo de Bomberos.
- 30.** Para resolver las pretensiones formuladas en la acción de protección, en la sección 9.1 de la sentencia de segunda instancia, la sala de apelación formuló cuatro problemas jurídicos:
- 30.1.** ¿El [GAD Quinsaloma] ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica al justiciable, inobservando la autonomía de la que goza el Cuerpo de Bomberos, a través del acto administrativo con el que se le notifica el cese de funciones?
- 30.2.** ¿Se ha vulnerado el derecho de petición con el oficio N.- 507-CBQ-2019-SCH, [...] de fecha 5 de julio del 2019, envió comunicación para responder al oficio N.- GADMQ-AFFBM-019, requiriendo que se le justifique la actuación del mismo?

⁹ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

¹⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

- 30.3.** ¿Se ha vulnerado el derecho al trabajo y al buen vivir del justiciable y su familia, al habersele cesado de sus funciones de Jefe del Cuerpo de Bomberos del cantón Quinsaloma?
- 30.4.** ¿El [GAD Quinsaloma] violentó el derecho al debido proceso, en relación al derecho de motivación con el acto administrativo de cese de funciones dirigido al accionante?
- 31.** A continuación, al abordar el problema jurídico identificado en el párrafo 30.1 *supra*, la sala de apelación concluyó que el cese de funciones no vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante ni la autonomía del Cuerpo de Bomberos. A su juicio, el GAD Quinsaloma podía “remover al Jefe del Cuerpo de Bomberos, porque aquella es una de sus competencias” debido a que “el cargo del Jefe de Cuerpo de Bomberos sí es de libre remoción”. Aquello, según la sala de apelación, se desprende de los artículos 247, 248 y 259 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“COESCOP”). Por ello, la sala de apelación concluyó que la actuación del GAD Quinsaloma “se ajusta a derecho” y que, por lo tanto, “no existe violación al principio de seguridad jurídica”.
- 32.** Además, la sala de apelación indicó que “la autonomía y la adscripción de los cuerpos de bomberos del país a los GAD’s [sic] Municipales, se encuentra establecida en los artículos 140 del COOTAD y el artículo 274 de la COESCOP [sic]”. Al respecto, citó las sentencias 012-18-SIN-CC¹² y 034-17-SIN-CC¹³ de esta Corte Constitucional. Por último, mencionó que, a partir de la declaratoria de inconstitucionalidad del literal a) del artículo 281 del libro IV del COESCOP y de la reforma de dicho artículo,¹⁴ la conformación del Comité de Administración y Planificación del Cuerpo de Bomberos “es la que [le] corresponde [...], en respeto de su autonomía y en relación a la adscripción que tanto en la Constitución como la normativa infra constitucional establecen para dicha institución”.
- 33.** Respecto del problema jurídico descrito en el párrafo 30.2 *supra*, la sala de apelación concluyó que el derecho de petición del accionante no fue vulnerado por el GAD Quinsaloma. Para ello, realizó las siguientes consideraciones:

¹² Relativa a la autonomía de los cuerpos de bomberos.

¹³ Relativa a la adscripción de los cuerpos de bomberos a los GADs.

¹⁴ El artículo fue reformado de modo que el Comité de Administración y Planificación esté presidido por el jefe del cuerpo de bomberos del GAD correspondiente, quien también tendrá voto dirimente.

- 34.** Según la sala de apelación, el accionante, en su oficio 507-CBQ-2019-SCH de 5 de julio del 2019, reclamó al GAD “que no se le ha explicado de manera constitucional ni legal las razones del cese de funciones” y solicitó que se deje sin efecto el cese de funciones.
- 35.** A continuación, la sala de apelación explica que el GAD Quinsaloma respondió al accionante mediante comunicación de 17 de julio de 2019 enviada por correo electrónico. En ella, según la sala de apelación, el procurador síndico municipal citó las normas constitucionales y legales que ampararon el proceder del GAD Quinsaloma e indicó las razones del cese de funciones del accionante. Con ello, la sala de apelación concluyó que “la administración dio contestación al petitorio del ahora actor”. La sala de apelación añadió que “si bien la administración no respondió en la forma que solicitó el ahora actor, esto no implica que no se haya dado respuesta al requerimiento” de manera oportuna.
- 36.** Sobre el problema jurídico contenido en el párrafo 30.3 *supra*, la sala de apelación concluyó que el derecho al trabajo no fue vulnerado con fundamento en lo siguiente:
- 37.** Según la sala de apelación, el derecho al trabajo “exige por parte del estado [sic], una prestación de hacer, pues es el ente que debe promover las fuentes de empleo para sus conciudadanos” e “impone la obligación al Estado de hacer respetar el derecho a recibir una remuneración justa, acorde a las actividades y funciones que desempeña el trabajador, ingreso que le permita llevar una vida digna, y, por último, que dicho empleo o trabajo debe ser libremente escogido por parte del trabajador”. Según la sala de apelación, este derecho se encuentra reconocido en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- 38.** A juicio de la sala de apelación, la obligación de protección del derecho al trabajo se cumple de las siguientes formas:
- i) Si el Estado no cumpliera con crear las fuentes de empleo para que en ella se ocupen los habitantes del país”, [...]
 - ii) Si existiera una amenaza grave e inminente en contra el actor [...], es decir, que por parte del [GAD Quinsaloma] existiera la prohibición total y absoluta de garantizarle su cargo y funciones, y correlativo salario de Oficial del Cuerpo de Bomberos del cantón Quinsaloma, sin que exista justa causa y debido proceso de por medio, y con ello la posibilidad de despojarle de su fuente de ingresos [...].
 - iii) Que se le estuviera negando al accionante [...] su salario el que según el artículo 328 de la Constitución [...] constituye: “La remuneración será justa, con un salario digno que cubra

al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia; será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos” [...].

- 39.** A criterio de la sala de apelación, al accionante no se le ha privado de su trabajo ni de su salario como oficial del Cuerpo de Bomberos. Además, “la acción propuesta tiene como origen una inadecuada apreciación del derecho vulnerado, pues el actor alega que se trata del derecho al trabajo y del buen vivir; sin embargo, no se aprecia lo expuesto”.
- 40.** Finalmente, respecto del problema jurídico descrito en el párrafo 30.4 *supra*, la sala de apelación realizó la siguiente argumentación:
- 41.** La sala de apelación indicó que “no encontró que se haya vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, ni a la autonomía [...] de la que goza el Cuerpo de Bomberos, ya que el cese de funciones obedece al carácter de libre nombramiento y remoción al que está sujeto el cargo de Jefe de Cuerpo de Bomberos”. Asimismo, afirmó que “tampoco se encontró vulneración al derecho al trabajo, al buen vivir que asiste a la familia del actor, ni del derecho de petición”.
- 42.** Finalmente, la sala de apelación invocó el artículo 42 numerales 1 y 4 de la LOGJCC y concluyó que “el justiciable tiene expedita la acción ordinaria para reclamar ante el Tribunal Contencioso Administrativo la impugnación del acto administrativo que señala ha vulnerado su derecho a la motivación”.
- 43.** De las argumentaciones resumidas en los párrafos 31 al 39 *supra*, este Organismo observa que la sala de apelación realizó un análisis respecto de las supuestas vulneraciones de los derechos a la seguridad jurídica —incluyendo la autonomía del Cuerpo de Bomberos—,¹⁵ de petición,¹⁶ al trabajo, al buen vivir y a la vida digna.¹⁷ Por otro lado, esta Corte considera necesario realizar las siguientes consideraciones respecto del tratamiento de la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (párrafos 40 al 42 *supra*), supuestamente incurrida por el GAD Quinsaloma al haber cesado al accionante de sus funciones.

¹⁵ Ver párrafos 31 y 32 *supra*.

¹⁶ Ver párrafos 33, 34 y 35 *supra*.

¹⁷ Ver párrafos 36, 37, 38 y 39 *supra*. Para este Organismo es claro que la sala de apelación abordó la vulneración alegada de los derechos al buen vivir y a la vida digna en conjunto con la supuesta vulneración del derecho al trabajo, pues el problema jurídico fue planteado de esa forma y se hizo alusión a la vida digna como una consecuencia del derecho al trabajo.

44. Al analizar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, como se expuso en los párrafos 40, 41 y 42 *supra*, la sala de apelación indicó que a lo largo de la sentencia de segunda instancia se realizó un análisis de los derechos constitucionales alegados por el accionante y concluyó que dicho problema jurídico podía discutirse en la vía contencioso-administrativa. Al respecto, la Corte observa que la sala de apelación respondió al problema jurídico identificado en el párrafo 30.4 *supra* al tratar el problema jurídico mencionado en el párrafo 30.2 *supra*, en el que indicó:

[...] el [GAD Quinsaloma] ha dado respuesta mediante la comunicación vía correo electrónico de fecha 17 de julio del 2019, en el que se indica por parte del Síndico Municipal las razones por las que se procedió con su cese de funciones entre las que señala las actas de sesiones del año 2014 de los miembros del Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos, así como procesa [sic] a señalar las normas constitucionales y legales que amparan su proceder. De lo dicho, se establece que la administración [...] indicó las normas jurídicas que respaldaron la actuación del [GAD Quinsaloma] [...] [y] se han señalado las razones fácticas del cese de funciones, así como las normas jurídicas.

45. Por lo anterior, la Corte verifica que la sala de apelación respondió el problema jurídico sobre la violación de la garantía de motivación al explicar por qué consideró que el cese de funciones del accionante estuvo justificado. En consecuencia, esta Magistratura concluye que la sentencia de segunda instancia sí contiene un análisis sobre la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación supuestamente incurrida por el GAD Quinsaloma al haber cesado al accionante de sus funciones.
46. En conclusión, a juicio de este Organismo, la sentencia de segunda instancia contiene una motivación suficiente, pues incluye un análisis sobre todos los derechos alegados por el accionante en su demanda. En consecuencia, la sala de apelación no vulneró el derecho del accionante al debido proceso en la garantía de motivación.

5.2. Segundo problema jurídico: ¿La sala de apelación vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva por haber inobservado el término de ocho días previsto en el artículo 24 de la LOGJCC para emitir su sentencia?

47. El artículo 75 de la Constitución reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva, pues establece que “[t]oda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad [...]”. Según este Organismo, la tutela judicial efectiva se concreta en: (i) el derecho al acceso a la administración de justicia, (ii) el derecho a un debido proceso judicial y (iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.

- 48.** Particularmente, sobre el derecho al debido proceso judicial, la Corte ha señalado que, al sustanciar los procesos, los operadores de justicia deben actuar con la diligencia debida, lo que comprende tramitar las causas puestas en su conocimiento dentro de un plazo razonable y en observancia de la normativa aplicable.¹⁸
- 49.** Esta Corte verifica que, tal como lo ha expuesto el accionante, la audiencia de apelación se llevó a cabo el 26 de septiembre de 2019 y que la sentencia de segunda instancia fue emitida el 21 de febrero de 2020. Por ello, este Organismo constata que, efectivamente, existió una demora en la resolución del caso y una inobservancia del artículo 24 de la LOGJCC, pues la sentencia de segunda instancia fue emitida más de cuatro meses después de que venció el plazo previsto en la norma mencionada.
- 50.** A fin de analizar si la demora mencionada constituye una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la esfera del plazo razonable, esta Magistratura considera necesario recordar que no toda demora en la tramitación y resolución de una causa constituye una vulneración al derecho al plazo razonable.¹⁹ Por tal razón, la existencia de una vulneración del derecho al plazo razonable dependerá del análisis de las particularidades del caso concreto y de los parámetros del plazo razonable desarrollados en la jurisprudencia de la Corte IDH²⁰ y de esta Corte Constitucional,²¹ es decir, (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de las autoridades judiciales y (iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.
- 51.** En el presente caso, se evidencia que el caso no revestía de complejidades, por lo que se cumple el parámetro (i). Asimismo, se observa que el accionante impulsó activamente el proceso y que no incurrió en conductas dilatorias, con lo que se verifica el parámetro (ii). Sin embargo, respecto del parámetro (iii), esta Corte estima que las circunstancias particulares de la judicatura accionada sí justifican la demora en la emisión de la sentencia, pues: (a) el juez ponente, quien debe elaborar el proyecto de sentencia y ponerlo en consideración de los demás miembros del tribunal, no estuvo en funciones durante un espacio de tiempo entre la audiencia de apelación y la emisión de la

¹⁸ CCE, sentencia 2496-21-EP/23, 12 de julio de 2023, párr. 80.

¹⁹ CCE, sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 63; sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021.

²⁰ Corte IDH, caso Montesinos Mejía vs. Ecuador, sentencia de 27 de enero de 2020, párr. 179; Corte IDH, caso Anzualdo Castro v. Perú, sentencia de 22 de septiembre de 2009, párr. 156; Corte IDH, caso Perrone y Preckel v. Argentina, sentencia de 8 de octubre de 2019, párr. 141.

²¹ CCE, sentencia 1584-15-EP/20, 16 de septiembre de 2020, párr. 31; CCE, sentencia 1828-15-EP/20, 9 de septiembre de 2020, párr. 37.

sentencia;²² (b) la sala de apelación que resolvió el caso es multicompetente, lo que implica que conoce un volumen mucho mayor de casos en comparación con las salas especializadas; (c) una vez que el juez ponente se reincorporó en sus funciones, el GAD Quinsaloma presentó un extenso alegato en derecho²³ sobre el que la sala de apelación tuvo que pronunciarse y, de hecho, lo hizo en su sentencia; y, (d) la demora de aproximadamente cuatro meses en la emisión de la sentencia no fue excesiva, a diferencia de casos previos en los que esta Corte ha declarado la violación del plazo razonable.²⁴

52. Sobre la base de lo expuesto, esta Magistratura considera que las circunstancias particulares de la sala de apelación justifican la demora en la emisión de la sentencia, por lo que se concluye que la sala de apelación no vulneró el derecho del accionante a la tutela judicial efectiva.

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **916-20-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²² Auto de 23 de octubre de 2019. Al respecto, esta Corte ha señalado que el juez que celebra la audiencia es el mismo que debe sustanciar la causa. Ver, al respecto: CCE, sentencia 185-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 24.

²³ Escrito de 2 de diciembre de 2019.

²⁴ Por ejemplo, en la sentencia 1553-16-EP/21, la Corte declaró la violación del derecho al plazo razonable en el marco de una acción de protección al verificar que los jueces de apelación se demoraron dos años y cuatro meses en la emisión de la sentencia.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de marzo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

91620EP-68724

**Caso Nro. 916-20-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintisiete de marzo de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AMC

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.