

Quito, D.M., 23 de abril de 2026

CASO 56-22-IN

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

SENTENCIA 56-22-IN/26

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra del inciso final del artículo 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Esta Magistratura concluye que la norma impugnada es compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva.

1. Antecedentes procesales

1. El 24 de junio de 2022, Mauricio López Ochoa (“**Mauricio López**” o “**accionante**”), por sus propios derechos, presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo, con medida cautelar, en contra de una parte del inciso final del artículo 27 de la LOGJCC (“**norma impugnada**”), publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 52 de 22 de octubre de 2009.
2. El 04 de agosto de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa 56-22-IN y rechazó la solicitud de suspensión provisional de la norma. También, dispuso a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General del Estado que, en el término de 15 días, intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas.¹ También, dispuso la publicación de la demanda en el Registro Oficial y en el portal web de la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 80 de la LOGJCC.
3. El 05, 06 y 08 de septiembre de 2022, la Procuraduría General del Estado, la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República presentaron, respectivamente, lo requerido en el párrafo *supra*.
4. El 01 de agosto de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

5. De conformidad con lo previsto en los artículos 436 numeral 2 de la Constitución, 74

¹ El Tribunal de la Sala de Admisión estaba conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y el entonces juez constitucional Enrique Herrera Bonnet.

y 98 de la LOGJCC y 65 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, esta Corte es competente para conocer y resolver sobre la presente acción pública de inconstitucionalidad.

3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

6. El accionante alega la inconstitucionalidad por el fondo del inciso final del artículo 27 de la LOGJCC, en la parte que indica “cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección de derechos”, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 52 de 22 de octubre de 2009. La norma en cuestión, en su parte pertinente, señala lo siguiente:

Art. 27.- Requisitos. - Las medidas cautelares procederán cuando la jueza o juez tenga conocimiento de un hecho por parte de cualquier persona que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o viole un derecho.

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

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

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

7. El accionante cuestiona que la norma impugnada contravendría el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación y a la tutela judicial efectiva, así como el principio de progresividad y no regresividad de los derechos y las disposiciones constitucionales que regulan las medidas cautelares.²
8. Para sustentar sus alegaciones, con relación a la transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva y la adecuación jurídica de las normas y leyes a la Constitución, el accionante cuestiona que, al impedir que se presenten medidas cautelares con una demanda de acción extraordinaria de protección, se limitaría “el acceso de los ciudadanos al derecho de solicitar y obtener medidas cautelares contra sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia que sean materia” de esta garantía jurisdiccional. Esta limitación no tendría una justificación razonable.
9. En esta línea, agrega que el artículo 87 de la Constitución permite que, de forma amplia, las personas soliciten medidas cautelares junto con o independientemente de

² Estos derechos y principios se encuentran consagrados en los artículos 11 numeral 2, 66 numeral 4, 75, 11 numeral 8 y 87 de la Constitución.

las acciones constitucionales de protección de derechos. Por lo que serían “admisibles en cualquier caso en que se ejerzan cualesquier acciones constitucionales [...]”. Al respecto, la Constitución no habría distinguido en qué acciones es posible que se emitan medidas cautelares; tampoco restringiría su procedencia a garantías jurisdiccionales específicas.

10. Asimismo, enfatiza que la concesión de medidas cautelares no implica “el reconocimiento de ningún derecho controvertido [...], ni supone el prejuzgamiento de la situación judicializada [...], ni se constituye en prueba de la existencia de una vulneración de derechos en específico”. Las medidas cautelares en una acción extraordinaria de protección permitirían el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva pues se garantizaría “que la decisión final adoptada por esta Corte [...] se pueda ejecutar en la práctica y que no resulte ineficaz”. Establece que, al permitir que se soliciten medidas cautelares conjuntas con una acción extraordinaria de protección, en general, las decisiones impugnadas seguirían siendo ejecutables, en virtud de que la concesión de una medida cautelar debería ser excepcional.
11. En consecuencia, la norma impugnada violaría el artículo 84 de la Constitución. A su juicio, si la Norma Suprema reconoce el derecho de las personas de solicitar medidas cautelares en cualquier garantía jurisdiccional, el legislador no podría limitar este derecho.
12. En relación con el desarrollo progresivo de los derechos y la prohibición de regresión, argumenta que sería razonable que los accionantes, en el marco de una acción extraordinaria de protección, puedan solicitar una medida cautelar en virtud de que: (i) la Constitución no establece esta limitación; (ii) se debería realizar un examen, en cada caso concreto, si concurren los requisitos para otorgar una medida cautelar; (iii) la regla no debería ser prohibir, en abstracto, la posibilidad de pedir medidas cautelares sino que debería ser el accionante quien demuestre la necesidad de su adopción.
13. A continuación, cuestiona que, antes de que la LOGJCC entrara en vigencia, la Corte Constitucional ha concedido medidas cautelares al admitir demandas de acción extraordinaria de protección.³ A su juicio, esta Magistratura no habría encontrado “ninguna limitación en el texto constitucional para el empleo de medidas cautelares constitucionales en acciones extraordinarias de protección”, lo cual evidenciaría que la norma impugnada tendría un carácter “restrictivo y regresivo” y que, además, la aplicación directa del artículo 87 de la Constitución permitiría otorgar medidas cautelares en todas las garantías jurisdiccionales.
14. En este orden de ideas, el accionante alega que la norma impugnada vulnera el derecho

³ Para tal efecto, cita las sentencias 012-09-SEP-CC, 009-09-SEP-CC, 011-09-SEP-CC, 013-09-SEP-CC, 023-09-SEP-CC y 027-09-SEP-CC.

a la igualdad y no discriminación. Su argumento se fundamenta en que existieron accionantes a quienes, previo a la promulgación de la LOGJCC, se les concedieron medidas cautelares cuando presentaron sus demandas de acción extraordinaria de protección. No obstante, quienes comparecieron después de la entrada en vigencia de la LOGJCC con la misma garantía jurisdiccional recibieron un trato distinto.

15. Finalmente, sostiene que, en ciertas ocasiones, cuando esta Corte resuelve una acción extraordinaria de protección, la sentencia adoptada no es efectiva. Esto se debería a que se habrían ejecutado decisiones que generarían un “daño o gravamen irreparable al afectado”. Enfatiza que aquello podría dar lugar a reclamos contra la Corte Constitucional “por un deficiente servicio público”, dado que la resolución de una causa de acción extraordinaria de protección tardaría – en promedio- cuatro años.

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

16. La Asamblea Nacional señala que, de conformidad con la disposición transitoria primera de la Constitución, se expidió la LOGJCC. Por lo tanto, su expedición no habría configurado una limitación respecto de la posibilidad de presentar una medida cautelar conjunta a una demanda de acción extraordinaria de protección. A su juicio, la norma impugnada se habría adoptado a fin de efectivizar y evitar “la mala utilización” de las medidas cautelares.
17. A continuación, se refiere a la naturaleza de las medidas cautelares y de la acción extraordinaria de protección. Respecto de las primeras, enfatiza que su finalidad es evitar o cesar la amenaza o violación de derechos. Para su procedencia, la LOGJCC y la jurisprudencia de la Corte Constitucional habrían fijado requisitos. Asimismo, señala que el objeto de las medidas cautelares es proteger el ejercicio de derechos ante sus amenazas o violaciones, respectivamente. En el primer supuesto, se tratarían de medidas cautelares autónomas mientras que, en el segundo, serían conjuntas y, por lo tanto, deberían presentarse con otra demanda de una garantía jurisdiccional.
18. Al referirse a la naturaleza de la acción extraordinaria de protección, la Asamblea Nacional argumenta que tanto la Constitución como la LOGJCC establecen presupuestos para su admisibilidad. En este sentido, el artículo 62 de la LOGJCC establece que “la admisión de la acción no suspende los efectos del auto o sentencia objeto de la acción”. A su criterio, aquello correspondería a que “[...] la intención del juzgador de evitar el retraso de la operatividad de la administración de justicia, y pone límites en cuanto a la aplicación de medidas cautelares frente a la posible violación de derechos constitucionales”.
19. En esta línea, y dado que la acción extraordinaria de protección no constituye una nueva instancia judicial, alega que su objeto de análisis se limita a identificar si las

actuaciones jurisdiccionales vulneran derechos consagrados en la Constitución. Por lo tanto, “su alcance es netamente constitucional”.

20. A continuación, la Asamblea Nacional sostiene que no procede solicitar una medida cautelar conjuntamente con una acción extraordinaria de protección, porque esta última solo cabe respecto de decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas. Esto supone que la decisión impugnada ya produce efectos jurídicos, por lo cual una medida cautelar planteada en este escenario no cumpliría, en estricto sentido, su objeto de evitar una amenaza inminente o hacer cesar una vulneración en curso, sino que terminaría operando como un mecanismo para suspender los efectos de una decisión firme.
21. Además, indica que la acción extraordinaria de protección no tiene la aptitud de suspender los efectos de la decisión impugnada. El legislador, al restringir la posibilidad de presentar una medida cautelar junto a una acción extraordinaria de protección, tenía también por objeto evitar “un posible abuso del derecho [...] al tratársela como una herramienta para dilatar un proceso”. A su juicio, la posibilidad de impedir la ejecución de una sentencia, a través de una medida cautelar conjunta a una acción extraordinaria de protección, afectaría el derecho a la tutela judicial efectiva del tercero interesado.
22. Finalmente, enfatiza que la acción extraordinaria de protección no resuelve el fondo de la controversia, sino que se limita a analizar si, por acción u omisión judicial, se han vulnerado los derechos constitucionales de una de las partes. Por lo tanto, si se hubieran consumado las violaciones a derechos producto de una decisión ejecutada, resultaría inoficioso solicitar una medida cautelar conjunta.

4.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

23. La Procuraduría General del Estado, en su contestación a la demanda, señala que la acción carece de argumentos claros que permitan desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma impugnada. También, se refiere a la naturaleza de la acción extraordinaria de protección, conforme a lo establecido en el artículo 94 de la Constitución.
24. En esta línea, argumenta que la acción extraordinaria de protección procede contra decisiones definitivas. Por lo tanto, previo a su emisión, existiría “un análisis y subsunción de los hechos con las normas jurídicas” realizado por autoridades con jurisdicción y competencia.
25. A continuación, cita la sentencia 161-18-SEP-CC y señala que “la ejecución de las sentencias y decisiones judiciales son una obligación estatal”. Por lo tanto, presentar una medida cautelar en conjunto con una acción extraordinaria de protección

“acarrearía una suspensión de los efectos y ejecución de las sentencias ejecutoriadas y autos definitivos”. Esto podría constituirse “en un abuso y mala práctica de los abogados y profesionales del derecho” producto de la desnaturalización del sistema procesal y de la administración de justicia a fin de retardar o dilatar la resolución del fondo de las controversias.

26. También, se refiere a que sería improcedente que una sentencia ejecutoriada sea “sobrepuesta por una medida cautelar”. Aquello podría no solo desconocer el sistema de administración de justicia, sino que devendría en que la acción extraordinaria de protección se convierta en una cuarta instancia.
27. Por lo expuesto, solicita que se declare la constitucionalidad de la norma impugnada y que, consecuentemente, se rechace esta demanda.

4.4. Argumentos de la Presidencia de la República

28. En su informe, la presidencia de la República se limitó a realizar un recuento de los antecedentes de esta acción y a señalar correos electrónicos para las notificaciones que correspondan.

5. Análisis constitucional

5.1. Formulación de los problemas jurídicos

29. El artículo 79 numeral 5 literal b) de la LOGJCC establece que, en el marco de las acciones públicas de inconstitucionalidad, los legitimados activos deben cumplir con cierta carga argumentativa. En tal sentido, dispone que deben proporcionar “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.⁴
30. En esta medida, respecto de la verificación de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, la Corte ha constatado que:

(i) un argumento claro consiste en dar razones que permitan entender por qué se llega a objetar la incompatibilidad con el texto constitucional, (ii) un argumento cierto consiste en que las razones se refieran a textos del proyecto de ley, (iii) un argumento específico consiste en que las razones deben relacionarse concreta y directamente con la disposición que se objeta, sin que lleguen a ser razones vagas, indeterminadas o indirectas, y (iv) un argumento pertinente consiste en que las razones deben ser de naturaleza constitucional.⁵

⁴ CCE, sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 28.

⁵ CCE, dictamen 2-25-OP/25, 24 de abril de 2025, párr. 32.

31. Por lo tanto, corresponde que este Organismo evalúe si los cargos contenidos en la demanda satisfacen los criterios determinados en el párrafo precedente, a fin de plantear los problemas jurídicos.
32. De lo expuesto en los párrafos 8, 9, 10, 11 y 15 *supra*, esta Corte evidencia que el argumento central del accionante es que el inciso final del artículo 27 de la LOGJCC sería incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva porque impediría solicitar medidas cautelares conjuntas con la acción extraordinaria de protección, lo cual, a su juicio restringiría irrazonablemente el acceso a la justicia y podría tornar ineficaz la decisión final de este Organismo. En consecuencia, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿El inciso final del artículo 27 de la LOGJCC es incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva, en el componente de acceso, al restringir la procedencia de medidas cautelares conjuntas con la acción extraordinaria de protección?**
33. Por su parte, mediante los argumentos expuestos en los párrafos 12 y 13 *supra*, el accionante alega que la disposición impugnada sería contraria al principio de progresividad y no regresividad porque la Constitución no prevé expresamente la imposibilidad de presentar medidas cautelares junto con la acción extraordinaria de protección y porque antes de la entrada en vigor de la LOGJCC, la Corte Constitucional habría dispuesto suspensiones provisionales en este tipo de causas.
34. Al respecto, este Organismo no observa que su planteamiento permita, por sí solo, evidenciar una eventual regresividad en el reconocimiento o desarrollo de un derecho, especialmente porque la concesión de medidas cautelares conjuntas a una acción extraordinaria de protección constituyó una práctica que no se encontraba normativamente regulada. Dado que estos argumentos no satisfacen las cargas de especificidad y pertinencia, esta Corte no formulará un problema jurídico al respecto.
35. Por otro lado, de los argumentos sintetizados en el párrafo 14 *supra*, el accionante sostiene que la norma impugnada vulneraría el derecho a la igualdad y no discriminación, en la medida en que quienes promovieron acciones extraordinarias de protección antes de la entrada en vigor de la LOGJCC sí pudieron beneficiarse de medidas cautelares conjuntas. Sin embargo, quienes comparecieron con posterioridad a que dicha ley entre en vigencia, recibieron un trato diferente.
36. Sobre este argumento, esta Corte observa que el cuestionamiento comparte los mismos elementos que el argumento relativo a la alegada incompatibilidad de la norma con el principio de progresividad y no regresividad de los derechos. Esto, en tanto el reproche no se dirige a una diferenciación introducida entre destinatarios sometidos simultáneamente al mismo régimen jurídico, sino a las consecuencias derivadas del cambio legislativo que eliminó la procedencia de las medidas cautelares conjuntas a la

acción extraordinaria de protección.

37. Sin embargo, el argumento adolece de las mismas deficiencias evidenciadas en el párrafo 34 *supra*. El accionante se limita a cuestionar que, antes de que la LOGJCC entre en vigencia, la Corte Constitucional sí concedió medidas cautelares conjuntas en acciones extraordinarias de protección, a pesar de que se trataba de una práctica no regulada. Por lo tanto, tampoco planteará un problema jurídico al respecto.

5.2. Resolución de los problemas jurídicos

5.2.1. Primer problema jurídico: ¿El inciso final del artículo 27 de la LOGJCC es incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva, en el componente de acceso, al restringir la procedencia de medidas cautelares conjuntas con la acción extraordinaria de protección?

38. El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra consagrado en el artículo 75 de la Constitución, de la siguiente forma: “[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; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.
39. La jurisprudencia de esta Magistratura ha establecido que el derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra compuesto por tres componentes: 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.⁶
40. El accionante sostiene que la norma impugnada sería incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva porque impediría solicitar medidas cautelares en el marco de una acción extraordinaria de protección. A su juicio, se trataría de una limitación “irrazonable” que, además, permite que las decisiones de este Organismo sean ineficaces.
41. La norma impugnada, efectivamente, establece una limitación a la posibilidad de solicitar medidas cautelares conjuntas con la acción extraordinaria de protección. En esa medida, limita una modalidad específica de tutela cautelar dentro de dicha garantía jurisdiccional y, por tanto, incide en el componente de acceso a la justicia constitucional.

⁶ CCE, sentencia 889-20-JP/21 (*Derecho al montepío, a la tutela judicial efectiva y juicio de coactiva*), 10 de marzo de 2021, párr. 110.

42. Esta Corte ha establecido que el derecho de acceso a la administración de justicia se concreta en el derecho a la acción y el derecho a obtener una respuesta a la pretensión.⁷ En cuanto al derecho de acción, este se vulnera cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia.⁸
43. En el caso examinado, la limitación establecida en la norma impugnada constituye una limitación legal respecto de una facultad procesal específica que es la posibilidad de solicitar medidas cautelares conjuntas a una demanda de acción extraordinaria de protección. Al respecto, esta Magistratura ha determinado que “[...] la posibilidad de presentar una acción o de impugnar una resolución tiene estrecha relación con el derecho de acceso a la justicia, el cual no puede ser desconocido por ninguna norma [...]”.⁹
44. No obstante, este mismo Organismo ha precisado que la proscripción de accionar garantías jurisdiccionales específicas respecto de ciertos actos no es, en sí misma, inconstitucional dado que depende de las particularidades de cada tema. Específicamente, esta Corte ha establecido que “el limitar la presentación o admisión de garantías jurisdiccionales debe ser razonable”.¹⁰ Así, la validez de esta limitación depende de su razonabilidad y que se encuentre constitucionalmente justificada a la luz de las particularidades del ámbito en el que opera, a partir del margen de configuración legislativa que le asiste al legislador.
45. En el caso *in examine*, la Asamblea Nacional precisó que incorporó la limitación de presentar medidas cautelares conjuntas a una demanda de acción extraordinaria de protección dado que suspender la ejecución de una sentencia con autoridad de cosa juzgada vulneraría el derecho de terceros a la ejecutoriedad de las decisiones jurisdiccionales.
46. Por lo tanto, le corresponde a esta Magistratura verificar si la limitación de presentar una medida cautelar conjunta a una acción extraordinaria de protección es constitucionalmente proporcional. Para ello, procederá a examinar la medida a partir de sus cuatro elementos, conforme a lo establecido en el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC: a) fin constitucionalmente válido; b) idoneidad; c) necesidad; y, d) proporcionalidad propiamente dicha.¹¹ Ahora bien, cabe indicar que la controversia no puede decidirse a partir de una lectura aislada del artículo 87 de la Constitución, sino

⁷ *Ibid.*, párr. 112.

⁸ *Ibid.*, párr. 113. Ver también, CCE, sentencia 2933-19-EP/24, 01 de agosto de 2024.

⁹ CCE, sentencia 14-14-SCN-CC, caso 021-09-CN, 05 de agosto de 2010, p. 33.

¹⁰ CCE, sentencia 87-20-IN/23, 25 de octubre de 2023, párr. 31.

¹¹ LOGJCC, artículo 3 numeral 2: “Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional”.

que debe analizarse articuladamente con el diseño de la acción extraordinaria de protección y con el margen de configuración que le asiste al legislador para regular mecanismos procesales; entre ellos, las medidas cautelares conjuntas.

5.2.1.1. ¿La norma impugnada persigue un fin constitucionalmente válido al impedir que se presenten medidas cautelares conjuntas en una demanda de acción extraordinaria de protección?

47. Con relación al **fin constitucionalmente válido**, este implica que la medida adoptada tenga por objeto el cumplimiento de un objetivo o meta prevista en la Constitución o que pretenda proteger derechos constitucionales.¹²
48. Al respecto, este Organismo considera importante reiterar que uno de los componentes del derecho a la tutela judicial efectiva es la ejecutoriedad de la decisión.¹³ Esta Corte ha entendido que este elemento constituye una “parte fundamental de la jurisdicción y del deber que tienen los jueces y juezas de ejecutar lo juzgado”.¹⁴ En consecuencia, este derecho comienza cuando la decisión judicial se ejecutoria hasta que se cumple satisfactoriamente, por lo que la resolución o sentencia debe ser susceptible de ejecutarse a fin de que se haga efectivo lo decidido.¹⁵
49. Además, esta Corte ha concluido que, si no se cumple la sentencia con autoridad de cosa juzgada material, o su cumplimiento se efectúa de forma incompleta, defectuosa o inadecuada, la tutela de derechos no sería efectiva.¹⁶
50. Por lo tanto, garantizar el cumplimiento de una decisión judicial con autoridad de cosa juzgada material constituye un fin constitucionalmente válido, pues pretende tutelar el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 75 de la Constitución. En consecuencia, se observa que la norma impugnada persigue un fin constitucionalmente válido.

5.2.1.2. ¿La norma impugnada es idónea para alcanzar el fin constitucionalmente válido?

51. Una medida es idónea siempre y cuando permita la consecución del fin constitucionalmente válido que se persigue. Lo anterior implica que debe existir una relación de conducencia entre la medida adoptada y el fin legítimo que se persigue.¹⁷

¹² CCE, sentencia 7-15-IN/21, 07 de abril de 2021, párr. 32.

¹³ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 135.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, párr. 134.

¹⁷ CCE, sentencia 89-21-IN/23 (*Examen de habilitación para el ejercicio profesional de los profesionales de la salud*), 25 de octubre de 2023, párr. 60.

52. El accionante considera que la medida que limita la posibilidad de presentar una medida cautelar conjunta a una demanda de acción extraordinaria de protección es inconstitucional. Fundamenta esta alegación en que debería realizarse un examen particular, conforme a las características de cada caso, a fin de evaluar la pertinencia de ordenar o no una medida cautelar en conjunto con el auto de admisión de una acción extraordinaria de protección.
53. No obstante, el órgano legislativo indica que la imposibilidad de presentar una medida cautelar conjunta en una acción extraordinaria de protección permite garantizar que las decisiones jurisdiccionales con fuerza de cosa juzgada material sean ejecutadas. Aquello, precautela el derecho a la ejecución de los fallos jurisdiccionales, el cual compone el derecho a la tutela judicial efectiva, y evita que, mediante una medida cautelar accesoria, se paralicen provisionalmente los efectos de una decisión judicial ya firme. Sobre este punto, enfatiza que la acción extraordinaria de protección, por su concepción jurídico-procesal, no tiene por objeto reabrir el fondo de la controversia resuelta en sede judicial, sino examinar si en la actuación jurisdiccional se produjeron vulneraciones a derechos constitucionales de los accionantes.
54. En el caso concreto, corresponde que la Corte evalúe los fines y características de las medidas cautelares conjuntas y la acción extraordinaria de protección. La primera garantía jurisdiccional referida se concede en conjunto a otra garantía de conocimiento. Su objeto radica en interrumpir plausibles violaciones de derechos que estén sucediendo.¹⁸ Por su parte, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar violaciones de derechos constitucionales cuando estas sean producto de actuaciones jurisdiccionales. Para el efecto, el artículo 94 de la Constitución reconoce el carácter extraordinario de esta garantía jurisdiccional, en tanto que exige que esta se presente una vez que se hayan agotado los medios de impugnación ordinarios y extraordinarios previstos en la legislación procesal, de tal forma que la decisión jurisdiccional impugnada sea definitiva.¹⁹ Por lo tanto, esta garantía tiene una naturaleza residual.
55. De lo señalado anteriormente, y en atención a la naturaleza de las garantías examinadas y el margen de libre configuración legislativa, se corrobora que la norma impugnada

¹⁸ CCE, sentencia 66-15-JC/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 19.

¹⁹ Esto, sin perjuicio de que la Corte Constitucional ha reconocido que, excepcionalmente, ciertas decisiones jurisdiccionales, aun cuando no sean definitivas, pueden ser objeto de acción extraordinaria de protección si causan un gravamen irreparable. Lo anterior, implica que la alegada violación de derechos no pueda ser reparada a través de otro mecanismo procesal. Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 1707-16-EP/21, 30 de junio de 2021, párr. 31. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha establecido que, cuando quien presenta la acción extraordinaria de protección no haya sido parte procesal, pero debió serlo, no resulta exigible el agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios previstos para el efecto, en tanto la falta de interposición no sería atribuible a su negligencia. Ver, por ejemplo, sentencia 2650-21-EP/26, 29 de enero de 2026, párr. 14.

contribuye a garantizar la ejecución de las decisiones jurisdiccionales con autoridad de cosa juzgada material. Aquello permitiría a su vez, velar por el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de la ejecutoriedad de las decisiones jurisdiccionales. Desde esta perspectiva, el legislador pudo razonablemente considerar que excluir las medidas cautelares conjuntas en la acción extraordinaria de protección favorecería a la ejecución de los procesos jurisdiccionales ya concluidos y se evitaba su eventual dilación por una incidencia cautelar. Por lo tanto, la disposición analizada satisface el requisito de idoneidad.

5.2.1.3. ¿La norma impugnada es necesaria o existe otra medida razonablemente posible y que genere un impacto menor en derechos constitucionales, capaz de alcanzar el fin constitucionalmente válido?

56. Con relación al criterio de necesidad, este Organismo ha señalado que:

La medida escogida tiene que ser, entre todas las posibles a tomar, la menos gravosa para el ejercicio de derechos, la que provoque el menor daño posible para lograr el fin constitucional, la mejor alternativa entre las disponibles. La necesidad obliga a enumerar las medidas existentes para cumplir el fin y compararlas; de este modo, hay medidas que siendo idóneas pueden no ser necesarias.²⁰

- 57.** Este requisito se cumple cuando la medida escogida, a pesar de limitar derechos, es la que tienen un impacto menor en su ejercicio; es decir, no debe existir otra medida razonablemente posible, capaz de cumplir con el fin constitucionalmente válido con un grado equivalente de satisfacción y con una menor afectación del derecho comprometido.
- 58.** El accionante alega que la imposibilidad de presentar medidas cautelares conjuntas en una demanda de acción extraordinaria de protección no sería razonable. En su lugar, debería ser el accionante de una acción extraordinaria de protección quien demuestre, en cada caso, la necesidad de su adopción a fin de evitar que la decisión adoptada por esta Magistratura resulte ineficaz. A su juicio, aquello podría suceder por el lapso que transcurre desde la admisión de una acción extraordinaria de protección hasta que se emite la sentencia correspondiente.
- 59.** Sin embargo, este Organismo observa que el criterio de necesidad debe ser examinado en atención a la naturaleza de la medida cuestionada. En el caso concreto, la imposibilidad de presentar una medida cautelar conjunta a una demanda de acción extraordinaria de protección se ubica dentro del margen de configuración legislativa. A partir de ello, esta Corte observa que tal disposición es necesaria para alcanzar el fin constitucionalmente válido perseguido, en este caso concreto, por la Función

²⁰ CCE, sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 112.

Legislativa; esto es, la ejecución de las decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas.

60. Por tanto, este Organismo observa que la medida es necesaria para alcanzar el fin constitucionalmente válido perseguido. En consecuencia, la disposición analizada satisface el parámetro de necesidad.

5.2.1.4. ¿La norma impugnada es proporcional, en estricto sentido?

61. El requisito de proporcionalidad en sentido estricto exige determinar si la limitación derivada de la medida impugnada resulta excesiva en comparación con la importancia y el grado de satisfacción del fin constitucional que dicha medida promueve. Por ello, corresponde valorar, de un lado, la intensidad de la intervención en el derecho afectado y, de otro, la importancia y el grado de satisfacción del principio o fin constitucional que la medida promueve.²¹
62. En el presente caso, la intervención recae en el componente de acceso del derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto la norma impugnada excluye la posibilidad de solicitar medidas cautelares conjuntas dentro de la acción extraordinaria de protección. Asimismo, dicha exclusión puede incidir, en ciertos supuestos, en la posibilidad de preservar plenamente el efecto útil de la decisión que esta Corte llegue a adoptar en el marco de esa garantía.
63. Sin embargo, la intensidad de esa intervención no es alta. Así, la norma impugnada no impide que la persona agraviada active este control constitucional sobre la decisión judicial que considera lesiva a sus derechos. Tampoco excluye la posibilidad de que esta Corte, de ser el caso, deje sin efecto la decisión impugnada y disponga las medidas encaminadas a reparar las vulneraciones ocasionadas por autoridades jurisdiccionales que, al momento de presentación de la acción extraordinaria de protección eran presumibles y que se confirman con la sentencia de este Organismo, por lo que, solo desde ese momento, es procedente su reparación.
64. La limitación recae, de manera más específica, sobre la posibilidad de obtener una tutela cautelar accesoria y temporal dentro de esa garantía. En consecuencia, la afectación al derecho a la tutela judicial efectiva se proyecta sobre una facultad procesal concreta, cuya restricción se encuentra dentro del margen de configuración legislativa, y no sobre la existencia misma del mecanismo de protección constitucional.
65. A efectos de precisar la intensidad de esa afectación, esta Corte considera necesario advertir que el artículo 87 de la Constitución no puede ser interpretado de manera

²¹ CCE, sentencia 89-21-IN/23, (*Examen de habilitación para el ejercicio profesional de los profesionales de la salud*), 25 de octubre de 2023, párr. 72.

aislada, sino en armonía con la configuración constitucional de la acción extraordinaria de protección. Si bien esa disposición prevé que se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, el legislador concibió que la acción extraordinaria de protección posee una estructura constitucional específica: procede contra decisiones jurisdiccionales definitivas, con autoridad de cosa juzgada material, una vez **agotados** los recursos correspondientes, y su admisión **no suspende** los efectos del auto o sentencia objeto de la acción.

66. Por ello, la imposibilidad de presentar medidas cautelares conjuntas en este ámbito - adoptada en el margen de configuración del legislador - no vacía el contenido del derecho de acceso a la justicia constitucional, sino que delimita la improcedencia de un mecanismo accesorio cuya concesión podría, bajo el esquema normativo vigente, introducir un efecto suspensivo difícilmente conciliable con la configuración extraordinaria y no suspensiva que el legislador ha reconocido a esta garantía.
67. Del otro lado, la importancia del principio y del fin que la medida promueve es elevada y su grado de satisfacción también lo es. La norma impugnada coadyuva a la ejecutoriedad de las decisiones jurisdiccionales firmes, como manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva, y preserva, además, el diseño que el legislador concibió para la acción extraordinaria de protección como un mecanismo extraordinario de control de vulneraciones constitucionales producidas en decisiones jurisdiccionales definitivas, y no como una vía suspensiva frente a estas.
68. En efecto, admitir medidas cautelares conjuntas en la acción extraordinaria de protección podría permitir que, mediante una decisión cautelar, se suspendan provisionalmente los efectos de decisiones jurisdiccionales ya firmes. Tal consecuencia comprometería de manera directa e inmediata la ejecutoriedad de la decisión y afectaría, en conjunto, la lógica con la que el legislador concibió a tal garantía. Por el contrario, la regla legal impugnada, adoptada en el margen de la libre configuración legislativa, protege de modo eficaz la ejecutoriedad de las decisiones jurisdiccionales y evita que la acción extraordinaria de protección opere, en los hechos, como una instancia adicional con aptitud suspensiva.²²
69. Esta Corte reconoce que, en determinados casos, la ausencia de tutela cautelar conjunta puede reducir la posibilidad de preservar plenamente el efecto útil de una eventual sentencia estimatoria en el marco de una acción extraordinaria de protección; sin embargo, esa incidencia fue adoptada en el marco de la libertad de configuración legislativa. Además, tal medida no suprime la garantía, no impide el pronunciamiento de fondo de esta Magistratura ni excluye la adopción de reparaciones integrales. Mientras que la suspensión cautelar de una decisión firme sí incidiría de manera

²² CCE, sentencia 128-14-SEP-CC, caso 2131-11-EP, 10 de septiembre de 2014, pp. 24 y 25.

inmediata en su ejecutoriedad y en la posición jurídica de la contraparte o de terceros interesados.

70. Por consiguiente, esta Corte concluye que la afectación derivada de la norma impugnada sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, en su componente de acceso y en la posibilidad de preservar, en ciertos casos, el efecto útil de la decisión futura, es de intensidad leve. Además, fue adoptada en el marco de libre configuración del legislador. Mientras que la importancia y el grado de satisfacción del principio de tutela judicial efectiva en su dimensión de ejecutoriedad, en atención al diseño legislativo de la acción extraordinaria de protección, son elevados.
71. Por lo tanto, esta Corte concluye que la norma impugnada satisface el requisito de proporcionalidad en sentido estricto y, en consecuencia, supera el juicio de proporcionalidad, en atención a que se trata de una medida adoptada dentro del margen de configuración legislativa. Así, la limitación establecida en la disposición examinada resulta constitucional.

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 pública de inconstitucionalidad **56-22-IN**.
2. Notifíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de abril de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy por uso de licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL