

Quito, D.M., 12 de junio de 2025

CASO 1094-23-JP

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

SENTENCIA 1094-23-JP/25

Resumen: La Corte Constitucional revisa el proceso de acción de protección en el cual se decidió sobre una medida cautelar autónoma que no dependía del proceso seleccionado. Esto es, la acción de protección número 09333-2022-00153T y la medida cautelar autónoma dictada en el proceso 09333-2022-00128T. Este Organismo identifica que estos casos, a pesar de iniciar de forma distinta fueron acumulados por las jurisdicciones de instancia, luego del análisis correspondiente, concluye que en el tratamiento tanto de los asuntos de procedimiento como del fondo existe desnaturalización de las garantías jurisdiccionales. Por un lado, se desnaturalizaron las medidas cautelares autónomas, toda vez que impedían de manera definitiva que el CPCCS ejerza su competencia para la remoción o no de su presidenta, acto que no resulta verosímil ni plantea una amenaza a derechos constitucionales. Por otro, se desnaturalizó la acción de protección, al utilizarla para revocar el proceso de medidas cautelares autónomas, contrariando lo dispuesto en el artículo 42.6 de la LOGJCC.

La Corte determinó que es improcedente una acción de protección presentada en contra de la suspensión de la sesión ordinaria número 3 en la que se mocionó la destitución de Sofía Almeida, sin una aparente justificación del pleno del CPCCS. La Corte recalca que las garantías jurisdiccionales no deben ser empleadas para resolver pugnas sobre nombramientos de autoridades internas de las instituciones porque deforman el objeto y la estructura de la garantía jurisdiccional y propician la intervención en competencias relativas a la auto organización de las funciones del Estado.

Además, la Corte advierte que bajo ningún concepto se pueden dictar medidas de reparación integral que doten de legitimidad a resoluciones o sesiones de órganos colegiados, aquello implica desconocer la naturaleza de estas medidas. Finalmente, la Corte declara el error inexcusable de los operadores judiciales que incurrieron en las conductas señaladas.

Índice

1. Antecedentes relevantes del proceso de origen.....	2
1.1 Sobre la sesión ordinaria número 3 de 27 de enero de 2022 del CPCCS.....	2
1.2 De la medida cautelar autónoma signada con el número 09333-2022-00128T presentada por Sofía Almeida contra los consejeros del CPCCS (caso 1)	3
1.3 De la acción de protección signada con el número 09333-2022-00153T planteada por el consejero Hernán Ulloa en contra de la presidenta y vicepresidente del CPCCS (caso 2).....	4
1.4 Actuaciones judiciales de los casos 1 y 2 acumulados por la acción de protección 09333-2022-00153T.	4

1.5 Antecedentes ante la Corte Constitucional	7
2. Competencia	8
3. Objeto de la revisión	8
4. Hechos	10
5. Planteamiento de los problemas jurídicos.....	14
6. Resolución de los problemas jurídicos.....	15
6.1. ¿Los jueces que, mediante una acción de protección, dejaron sin efecto una medida cautelar autónoma dictada en otro proceso judicial y ordenaron su acumulación, ejercieron competencias territoriales y materiales que no les correspondían y, con ello, transgredieron el objeto de la acción de protección?	15
6.2. En el presente caso, ¿Procedía, conforme la causal prevista en el artículo 42 numeral 1 de la LOGJCC, la acción de protección presentada en contra de la suspensión, sin una aparente justificación, de la sesión ordinaria número 3 en la que se mocionó como incorporación del orden del día la remoción de Sofía Almeida como presidenta del CPCCS?	22
6.3. ¿La medida de reparación integral dictada por la Unidad Judicial 2, que legitimó las resoluciones del CPCCS del 09 de febrero de 2022, mediante la cual se destituyó a la presidenta y vicepresidente de ese Organismo, excede el ámbito de la reparación integral en el marco de la acción de protección?	26
6.4 ¿Procedía, de conformidad con los artículos 87 de la Constitución y 27 de la LOGJCC, la medida cautelar autónoma con el objetivo de suspender la discusión de la moción de remoción de la entonces presidenta del CPCCS?	29
7. Declaratoria jurisdiccional previa	33
7.1 ¿Incurrieron en error inexcusable los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al avalar la decisión de la jueza de la Unidad Judicial 2 que revocó una medida cautelar autónoma, declarándola accesoria a una acción de protección distinta?	33
7.2 ¿Constituye un error inexcusable la decisión de una jueza de conceder una medida cautelar autónoma para suspender la remoción de un funcionario público, desnaturalizando su finalidad y afectando la administración de justicia?	37
8. Conclusiones.....	38
9. Decisión.....	40

1. Antecedentes relevantes del proceso de origen

1.1 Sobre la sesión ordinaria número 3 de 27 de enero de 2022 del CPCCS

1. El 27 de enero de 2022, durante el desarrollo de la sesión ordinaria número 3, uno de los consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“CPCCS”) presentó la moción para incorporar en el orden del día la remoción de Sofía Yvette

Almeida Fuentes (“**Sofía Almeida**”) en su calidad de presidenta del CPCCS.¹ La moción fue aprobada con cuatro votos a favor y posteriormente la sesión fue suspendida sin determinar fecha y hora para su continuidad, por lo que no se llevó a cabo la remoción.²

1.2 De la medida cautelar autónoma signada con el número 09333-2022-00128T presentada por Sofía Almeida contra los consejeros del CPCCS (caso 1)

2. El 30 de enero de 2022, Sofía Almeida presentó una solicitud de medidas cautelares autónomas en contra de María Fernanda Rivadeneira, Ibeth Estupiñán Gómez, Hernán Ulloa Ordóñez y Francisco Bravo Macías, en sus calidades de consejeros del CPCCS. En su petición, señaló: “existe la amenaza seria y real de ser removida por los consejeros de mayoría a través del artículo del COA (55) que no es aplicable para funcionarios de elección popular”.³ La petición de medidas cautelares fue signada con el número 09333-2022-00128T.
3. El 01 de febrero de 2022, la jueza Karly Johanna Vargas Alvarado (“**Karly Vargas**”) de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Samborondón, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial 1**”)⁴ concedió las medidas cautelares autónomas solicitadas y ordenó la suspensión provisional de todos los actos que emita el Pleno del CPCCS en los cuales se pretenda tratar la remoción de Sofía Almeida del cargo de presidenta de dicho organismo.⁵

¹ Conforme consta a foja 16 del expediente de primera instancia del proceso 09333-2022-00153T, el consejero Francisco Lorenzo Bravo Macías, solicitó a David Alejandro Rosero Minda y Carlos Humberto Chiriboga Larrea, en sus calidades de vicepresidente y secretario general del CPCCS, que se incluya en el orden del día, la moción de remoción de la presidenta Sofía Almeida.

² La sesión fue presidida por el vicepresidente, David Rosero, en razón de la ausencia de la presidenta Sofía Almeida. En esta sesión, el consejero Francisco Lorenzo Bravo Macías mocionó que se incluya en el orden del día la remoción de Sofía Almeida del cargo de presidenta por presuntos incumplimientos y abusos de funciones. La moción fue fundamentada en el artículo 55, numeral 5 del Código Orgánico Administrativo (COA). El consejero David Rosero procedió a tomar la respectiva votación, posteriormente, se proclamaron los resultados de la siguiente manera: “con 4 votos a favor, se aprueba la moción incorporada en el orden del día (Remoción del cargo de Presidenta a la Consejera Sofía Almeida Fuentes)”. Dicha moción fue aprobada con los votos de los consejeros Francisco Bravo Macías, Hernán Ulloa Ordóñez, Ibeth Estupiñán Gómez y María Fernanda Rivadeneira.

³ Conforme consta del expediente a foja 4, Sofía Almeida en la solicitud de medida cautelar argumentó que la norma aplicable para su remoción era la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Reglamento para el funcionamiento de sesiones, agrega que en estos cuerpos normativos “no existe la posibilidad de remover del cargo al Presidente o Presidenta del CPCCS”.

⁴ Por sorteo le correspondió el conocimiento de la causa a la jueza Karly Johanna Vargas Alvarado.

⁵ La Unidad Judicial ordenó: “1.- La suspensión provisional de todos los actos que emita el Pleno del CPCCS, en los cuales se pretenda tratar moción y resolución de remoción del cargo de la Presidencia o alguno de los Consejeros de la institución, por no estar dentro de su competencia conforme lo determina la ley. 2.-La presente medida cautelar tendrá vigencia mientras dure la posible afectación del derecho constitucional a la seguridad jurídica [...]”.

4. El 03 de febrero de 2022, María Fernanda Rivadeneira, Hernán Ulloa Ordóñez y Francisco Bravo Macías solicitaron a la jueza Karly Vargas la revocatoria de las medidas cautelares.

1.3 De la acción de protección signada con el número 09333-2022-00153T planteada por el consejero Hernán Ulloa en contra de la presidenta y vicepresidente del CPCCS (caso 2).

5. El 06 de febrero de 2022, Hernán Stalin Ulloa Ordóñez ("**Hernán Ulloa**") presentó una demanda de acción de protección en contra de Sofía Almeida y David Alejandro Rosero Minda ("**David Rosero**") en sus calidades de presidenta y vicepresidente del CPCCS. En su demanda, señaló la vulneración de los derechos constitucionales a la "tutela administrativa", debido proceso en las garantías de motivación, de cumplimiento de normas y derechos de las partes y del derecho a la defensa, en virtud de haber suspendido la sesión de 27 de enero de 2022, a fin de evitar que se incorpore en el orden del día la solicitud de remoción de Sofía Almeida. Su pretensión fue que "se ordene que el Pleno del CPCCS, a través de la mayoría de consejeros pueda sesionar para tratar la moción" y que "prevenga a quienes intenten oponerse a lo decidido". Además, solicitó que se declare que "la medida cautelar autónoma dictada por la jueza Vargas pasa a ser conjunta y accesoria de [la acción de protección]" y se revoque la medida cautelar dictada dentro del proceso 09333-2022-00128T.
6. El proceso de acción de protección fue signado con el número 09333-2022-00153T y recayó en la jueza Larissa Jazmine Ibarra Lamilla ("**Larissa Ibarra**") de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Samborondón, provincia del Guayas ("**Unidad Judicial 2**"). El 11 de febrero de 2022, la Unidad Judicial 2, mediante sentencia, aceptó la acción de protección.

1.4 Actuaciones judiciales de los casos 1 y 2 acumulados por la acción de protección 09333-2022-00153T.

7. El 07 de febrero de 2022, dentro del caso 2, la jueza Larissa Ibarra avocó conocimiento y "revocó" la medida cautelar autónoma del caso 1. Esta "revocatoria" fue puesta en conocimiento de la jueza Karly Vargas el 08 de febrero de 2022.⁶

⁶ La jueza de la Unidad Judicial 2 señaló: "El artículo 35 de la LOGJCC, determina en forma precisa que procede la revocatoria de la medida cautelar dictada cuando se demuestre que no tenía fundamento lo que, en este caso sucede, pues, no se cumple con la exigencia que prescribe el artículo 33 de la LOGJCC que, para dictarla, debe 'por la sola descripción de los hechos' evidenciarse que se pueden violar derechos. La presentación de una moción, por parte de miembros de un órgano colegiado para que se tramite y decida la remoción de una persona en el cargo que ejerce, es una conducta legitimada por la Constitución y la ley para hacerlo, es un procedimiento constitucional y legal que no tiene la apariencia de buen derecho (fumus boni iuris) que se exige para dictar una medida cautelar constitucional".

8. El 09 de febrero de 2022, dentro del proceso de acción de protección, Hernán Ulloa puso en conocimiento de la jueza Larissa Ibarra que se ha llevado a cabo una sesión ese mismo día, en la cual los consejeros del CPCCS aprobaron los puntos del orden del día que no fueron sustanciados en la sesión de 27 de enero de 2023. Además, informó que se aprobó la remoción de los cargos de presidenta y vicepresidente de Sofía Almeida y David Rosero. Adicionalmente, informó que se nombró a Hernán Ulloa y a María Fernanda Rivadeneira Cuzco como presidente y vicepresidenta del CPCCS, respectivamente.
9. El 10 de febrero de 2022, dentro del caso 1 de medidas cautelares autónomas presentadas por Sofía Almeida, la jueza Karly Vargas declaró improcedente la revocatoria de las medidas cautelares solicitada por Hernán Ulloa.⁷ En la referida providencia, señaló: “[...] se me hace conocer que existiría una acción de protección en esta misma Unidad Judicial [...] se puede leer del auto de calificación expedido por la [...] jueza Larissa Ibarra de fecha lunes 07 de febrero que dicha juzgadora de manera ilegal ordena la suspensión de mi medida cautelar pese a que no está facultada a hacerlo”. La jueza concluyó: “no he sido notificada formalmente debo rechazar cualquier pronunciamiento proveniente de otro juez sobre la medida cautelar dictada por este despacho”.⁸
10. El 11 de febrero de 2022, dentro del proceso de acción de protección propuesto por Hernán Ulloa (caso 2), la jueza Larissa Ibarra aceptó la acción, declaró la vulneración de derechos constitucionales y ordenó que las resoluciones adoptadas por el CPCCS del día 09 de febrero de 2022 (párr. 8 *supra*), “se presuman legítimas y que las decisiones futuras sean cumplidas por los destinatarios de las mismas”. Además, indicó: “esta acción de protección de fondo subsumió a la medida cautelar 09333-2022-00128T [caso 1] que pasó a ser accesoria a esta garantía jurisdiccional al sustentarse en los mismos hechos fácticos (sic)”.⁹

⁷ En consecuencia, ratificó la medida cautelar otorgada el 1 de febrero de 2022 y moduló la decisión señalando que “se deje sin efecto cualquier acto administrativo posterior al otorgamiento de esta medida cautelar autónoma”. Además, dispuso a la Defensoría del Pueblo que “verifique en el plazo de 72 horas el cumplimiento de la misma, para lo que deberá remitir el informe correspondiente”; y, solicitó a los miembros de la Policía Nacional que resguarden a Sofía Almeida.

⁸ Además, señaló: “La jueza Larissa Ibarra con evidente error de derecho suspende una medida cautelar en el auto de calificación de una acción de protección lo cual no se encuentra establecido en ninguna norma de la Constitución o de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Jurisdiccional”.

⁹ Añadió que la jueza Karly Vargas: “ha decidido ratificarse en la medida cautelar dictada el día 1 de Febrero del 2022, manifestando que no se le ha notificado formalmente con el pronunciamiento de otro juez sobre dicha medida cautelar [...] la cual fuere revocada en auto de fecha 7 de febrero del 2022, y puesto en conocimiento de la referida jueza mediante oficio de fecha 8 de febrero del 2022, tal como fuere ingresado en el proceso antes indicado en dicha fecha y hora, constando el recibido tanto en el expediente físico como electrónico, por lo que, tenía pleno conocimiento de dicha revocatoria, en este estado procesal, se me han presentado unos oficios sin fecha de emisión de los mismos, dirigidos a la PNE, DPE y al CPCCS, con la decisión adoptada por la referida jueza, con lo antes expuesto, lo decidido se trata de una vía de

11. Inconforme con la decisión (caso 2). Sofía Almeida interpuso un recurso de apelación a la sentencia de acción de protección presentada por Hernán Ulloa y solicitó se declare error inexcusable en contra de la jueza Larissa Ibarra, por cuanto consideró que “la revocatoria de la medida cautelar autónoma es ilegítima e ilegal, puesto que desnaturaliza la esencia de la Acción de Protección”.
12. El 12 de febrero de 2022, dentro del proceso de medida cautelar autónoma presentada por Sofía Almeida (caso 1), la jueza Karly Vargas, informó a la Defensoría del Pueblo (“DPE”), Policía Nacional (“PNE”) y CPCCS, lo siguiente: “[...] debo rechazar cualquier pronunciamiento proveniente de otro juez sobre la medida cautelar dictada por este despacho. Conforme lo establece la LOGJ (sic), únicamente el mismo juez que dictó la medida cautelar puede revocarla y de su negativa existe la vía de la apelación ante el superior”.¹⁰
13. El 16 de febrero de 2022, el juez Ronald Leonardo Cevallos Bravo (“**Ronald Cevallos**”), en su calidad de juez subrogante de la Unidad Judicial 1, dispuso la acumulación del proceso de medida cautelar a la acción de protección, cumpliendo con lo ordenado por la Unidad Judicial 2 (caso 2), señaló:

La Jueza [...] Larissa Ibarra, declaró la medida cautelar dictada “accesoria” a la Acción de Protección No. 09333-2022- 00153T, procediendo a revocarla mediante auto de 07 de febrero 2022, declarando nulo el auto ratificatorio, tal como se desprende la sentencia notificada el 11 de febrero de 2022. Por las razones expuestas ordenó que el expediente que contiene la medida cautelar autónoma (Expediente 09333-2022-00128T), que reposa en esta judicatura, se acumule al proceso principal de la acción de protección (No.09333-2022-00153T), antes particularizada. Notifíquese y cúmplase. (Auto emitido el 17 de febrero de 2022).¹¹

14. El 18 de febrero de 2022, Sofía Almeida, en el caso 1, ingresó un escrito solicitando la revocatoria del auto emitido el 17 de febrero de 2022, que dio cumplimiento a la orden de acumulación. Debido a la acumulación del caso 1 al caso 2, este pedido no obtuvo respuesta.¹²

hecho judicial sin validez ni eficacia jurídica, dejando constancia que no se puede advertir la fecha de emisión de los mencionados oficios, por lo que, se los deja sin efecto”.

¹⁰ Agregó: [...] con efecto modulador (sic) dispongo que se deje sin efecto cualquier acto administrativo o actuación posterior al otorgamiento a esta medida y que afecte o haya afectado la vigencia y efectividad de esta medida cautelar autónoma y la permanencia de la accionante [...].”

¹¹ El 17 de febrero de 2022, el secretario de la Unidad Judicial 2, señaló: “Siento como tal que se envía el presente proceso a la sala de sorteo de esta unidad judicial el mismo que está conformado por 89 fojas, reposan dentro del proceso oficios originales de fecha 10 de febrero del 2022 [...]”.

¹² El 18 de febrero de 2022, la Unidad Judicial 1 en providencia dirigida a la Unidad Judicial 2 señaló: “pongo a su conocimiento que los presentes escritos [...] constaban sin atender, conforme el oficio No. UJMCS-2022-00012, de fecha 17 de febrero del 2022, mediante el cual se remite el presente

15. El 24 de junio de 2022, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas¹³ (“**Sala Provincial**”) conoció el recurso de apelación de la acción de protección (caso 2) al cual se acumuló la medida cautelar autónoma (caso 1). Con voto de mayoría, la Sala Provincial negó el recurso de apelación planteado por Sofía Almeida.¹⁴
16. El 29 de junio de 2022, Sofía Almeida interpuso recurso de aclaración y ampliación a la sentencia de 24 de junio de 2022.¹⁵ El 02 de agosto de 2022, la Sala Provincial rechazó el recurso planteado. Respecto a la solicitud de error inexcusable la jueza señaló que “el Tribunal se abstiene de emitir una declaración jurisdicción previa de responsabilidad por error inexcusable en contra de la jueza a quo”.

1.5 Antecedentes ante la Corte Constitucional

17. El 31 de agosto de 2022, Sofía Almeida presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 24 de junio de 2022, dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. La causa fue signada con el número 2371-22-EP. El 24 de febrero de 2023, la causa fue inadmitida por este Organismo, sin embargo, se dispuso que este caso sea conocido por la sala de selección.¹⁶
18. El 20 de febrero de 2023, la sentencia ejecutoriada de la acción de protección emitida dentro de la causa 09333-2022-00153T ingresó a la Corte Constitucional para el proceso de selección y revisión.

expediente para que se acumule al expediente No, 09333-2022-00153t, por lo que mediante oficio realizo la entrega de los mismos”.

¹³ Por sorteo le correspondió el conocimiento de la causa al Tribunal conformado por los jueces: Gil Medardo Armijo Borja que Reemplaza a Gabriel Tama Velasco (Ponente), María Gabriela Mayorga Contreras; y, José Ricardo Villagran Cepeda.

¹⁴ La Sala consideró: “[...] que la medida cautelar no debió ser solicitada de forma ‘autónoma’ sino junto con una acción de protección”. Agregó: “[...] la sentencia de la jueza a quo no se advierten incoherencias, inatinencias, incongruencias y resulta razonablemente inteligible para las partes, para los jueces de alzada, y, para cualquier sensor del auditorio social; en definitiva, la jueza a quo en su sentencia, atinó, al aceptar la acción de protección por la vulneración de derechos constitucionales; y, respecto a la revocatoria y acumulación del expediente de medida cautelar otorgada a la legitimada pasiva por otra jueza, parte de una interpretación lógica y coherente de ser la medida cautelar una cuestión accesoria al principal [...] cumpliéndose así el principio de concentración”.

¹⁵ Sofía Almeida alegó entre otras cosas que: “No consta motivadamente la razón que permita que una Medida Cautelar Autónoma que fue dictada dentro de otro proceso se acumule y revoque en un proceso posterior de Acción de Protección”. La Sala arguye que Sofía Almeida: “no concreta o precisa qué parte de la sentencia adolece del vicio de obscuridad, o, respecto de qué punto se ha omitido resolver”.

¹⁶ El 24 de febrero de 2023, la Sala de Admisión conformada por los jueces Alejandra Cárdenas Reyes, Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz dispuso la remisión de la causa 2371-22-EP a la Secretaría Técnica Jurisdiccional a fin de que elabore el informe correspondiente para que sea analizado por la Sala de Selección conforme los criterios establecidos en el artículo 25 de la LOGJCC.

19. El 20 de junio de 2023, la Sala de Selección de la Corte Constitucional¹⁷ seleccionó la causa para el desarrollo de jurisprudencia vinculante. El caso fue signado con el número 1094-23-JP. El 02 de agosto de 2023 se sorteó la causa y le correspondió la sustanciación al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.
20. El 06 de agosto de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa 1094-23-JP y solicitó a la Unidad Judicial y a la Sala Provincial la remisión de los expedientes completos relacionados con dicha causa.
21. El 27 de enero de 2025, la Sala de Revisión de la Corte Constitucional conformada por la jueza Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, aprobó el proyecto de sentencia presentado por el juez sustanciador, con base en la competencia prevista en el artículo 199 de la LOGJCC.

2. Competencia

22. En virtud de lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias en los procesos constitucionales seleccionados para su revisión.
23. La Corte ha establecido que los términos previstos en el artículo 25, numerales 6 y 8, de la LOGJCC son inaplicables cuando la Corte observa *a priori* una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que afecte derechos de las partes y deba ser corregida por la Corte Constitucional; cuando existan violaciones a derechos que ocasionen daños que aún se deban reparar¹⁸ o cuando las judicaturas de instancia hayan aceptado garantías jurisdiccionales manifiestamente improcedentes.¹⁹

3. Objeto de la revisión

24. El artículo 436 numeral 6 de la Constitución otorga a la Corte Constitucional la competencia para expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de los casos seleccionados por la Corte para su revisión. Para ello, conforme los artículos 86 numeral 5 de la Constitución y 38 de la LOGJCC, en materia de garantías jurisdiccionales, todas las sentencias ejecutoriadas y resoluciones de medidas cautelares deben ser enviadas a la Corte Constitucional para su eventual selección y

¹⁷ Conformada por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

¹⁸ CCE, sentencia 3664-22-JP/24, 28 de febrero de 2024, párr. 6.

¹⁹ CCE, sentencia 522-20-JP/25, 06 de febrero de 2025, párr. 47.

revisión. En el marco de esta atribución, la Corte selecciona las sentencias ejecutoriadas y resoluciones de medidas cautelares que cumplan uno o más de los siguientes requisitos, contemplados en el artículo 25 de la LOGJCC: (i) gravedad, (ii) novedad e inexistencia de precedente judicial; (iii) negación de los precedentes de la Corte Constitucional; y, (iv) relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto en la sentencia o resolución.

25. Según las circunstancias particulares de cada caso, puede llevar a que la Corte opte por analizar: (1) el fondo del proceso de origen, con miras a reparar daños causados por vulneraciones de derechos constitucionales o a confirmar las decisiones revisadas; (2) la conducta de las autoridades judiciales que dictaron las decisiones revisadas, con miras a resolver problemas jurídicos relativos a la aplicación de las normas que regulan las garantías jurisdiccionales; o, (3) tanto la conducta de las autoridades judiciales como los hechos que dieron origen al proceso.²⁰
26. Examinados los hechos de la causa, esta Corte estima pertinente analizar la conducta de las autoridades judiciales como los hechos que dieron origen al proceso pues, de los mismos, se evidencia *prima facie* una posible desnaturalización de garantías jurisdiccionales. Las garantías, identificadas en este fallo como casos 1 y 2 *supra*, fueron presentadas por sujetos, en momentos y ante jurisdicciones distintas. La jueza de la acción de protección del caso 2 ordenó a la jueza del caso 1 la “acumulación” de garantías, ordenó la revocatoria de la medida cautelar autónoma; y, tomó decisiones sobre la pugna por la definición de la máxima autoridad del CPCCS dentro de un proceso distinto. Además, como medida de reparación integral se legitimó lo actuado por el CPCCS el 09 de febrero de 2022.
27. En cuanto al efecto sobre la decisión revisada, la Corte ha distinguido dos escenarios posibles: i) que, además de emitir criterios jurisprudenciales de carácter general, la sentencia de revisión tenga efectos sobre la decisión judicial seleccionada que se encuentra bajo revisión y, ii) que esta tenga únicamente efectos generales aplicables a casos análogos y no respecto de la decisión que se analiza.²¹
28. En relación al primer escenario, es decir, la posibilidad de que, además de emitir criterios jurisprudenciales generales, la sentencia de revisión tenga efectos sobre la decisión de la causa bajo análisis, la Corte ha sostenido que este procede bajo dos supuestos en los cuales son inaplicables los plazos de los numerales 6 y 8 del artículo 25 de la LOGJCC.²² Estos supuestos son: cuando la Corte constate que (1) en el

²⁰ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 25.

²¹ *Ibid.*, párr. 27.

²² CCE, sentencias 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 9; y, 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 7.

proceso de origen existe una vulneración de derechos que no ha sido reparada; que (2) existe *prima facie* una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que requiera ser corregida²³ o (3) en casos en los que las judicaturas de instancia han aceptado garantías jurisdiccionales manifiestamente improcedentes.²⁴

29. En relación al segundo escenario, es decir, que la sentencia de revisión únicamente establezca criterios jurisprudenciales generales para casos análogos, la Corte ha establecido que este aplica, en principio, para los demás supuestos.²⁵
30. De lo expuesto, la presente sentencia (i) emitirá criterios jurisprudenciales de carácter general y, tendrá efectos sobre las decisiones judiciales seleccionadas que se encuentran bajo revisión, bajo el supuesto (2). Es decir, la Corte observa que *prima facie* existe desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que requiere ser corregida. 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, la Corte establecerá parámetros generales respecto a la improcedencia de activar la acción de protección para dejar sin efecto medidas cautelares autónomas y criterios de procedencia de esta garantía jurisdiccional ante actuaciones de órganos colegiados como en el presente caso.

4. Hechos

31. En el presente acápite, este Organismo describirá los hechos relevantes de los casos objeto de revisión, esto es: (i) proceso de medidas cautelares autónomas dictadas en el proceso 09333-2022-00128T (caso 1) y (ii) proceso de acción de protección contenido en el proceso número 09333-2022-00153T (caso 2). En ese orden de ideas la Corte sintetiza lo siguiente:

31.1. El 27 de enero de 2022, durante el desarrollo de la sesión ordinaria número 3, uno de los consejeros CPCCS presentó la moción para incorporar en el orden del día la remoción de **Sofía Almeida** en su calidad de presidenta del CPCCS. La moción fue aprobada con cuatro votos a favor y posteriormente la sesión fue suspendida sin determinar fecha y hora para su continuidad, por lo que no se llevó a cabo la remoción.

31.2. El 30 de enero de 2022, Sofía Almeida presentó una solicitud de **medidas cautelares autónomas** (caso 1) en contra del pedido de remoción de su cargo como presidenta del CPCCS y designación de una nueva autoridad formulada

²³ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 27.

²⁴ CCE, sentencia 522-20-JP/25, 06 de febrero de 2025, párr. 47.

²⁵ *Ibid.*

por los consejeros del CPCCS. En ese sentido sostuvo que se encontraría amenazado su derecho a la seguridad jurídica. Así, preciso:

La presente solicitud de Medidas Cautelares Autónomas la presento por cuanto existe la amenaza por parte del Consejero Francisco Bravo Macías dentro de su moción Mediante memorando No. CPCCS-C-FLBM-2022-0014-M del 27 de enero del 2022 y de los consejeros Hernán Ulloa Parada, María Fernanda Rivadeneira Cuzco y Graciela Ibeth Estupiñán de ser removida ilegalmente de mi cargo de Presidenta (sic) del Consejo de Participación Ciudadana [...]

[...] Solicito que el juez constitucional de la causa acepte el presente pedido de medidas cautelares autónomas y ordene lo siguiente: a.- La suspensión del tratamiento de la moción del consejero Francisco Lorenzo Bravo Macías [...] b.- La orden a los Consejeros Francisco Bravo, María Fernanda Rivadeneira Cuzco, Graciela Ibeth Estupiñán y Hernán Ulloa Ordóñez para que se abstengan de adoptar cualquier resolución o medida orientada a la remoción de la Presidenta Sofía Almeida Fuente [...].

31.3. El 01 de febrero de 2022, la Unidad Judicial 1 otorgó las medidas cautelares solicitadas y ordenó la suspensión de todos los actos que emita el Pleno del CPCCS en los cuales se pretenda tratar la moción de remoción de Sofía Almeida. Los consejeros del CPCCS solicitaron a la Unidad Judicial 1, la revocatoria de las medidas cautelares. El 10 de febrero de 2022 la Unidad Judicial 1 declaró improcedente esta petición.

31.4. Simultáneamente, el 06 de febrero de 2022, Hernán Ulloa, por sus propios derechos y en calidad de consejero del CPCCS, presentó una **demanda de acción de protección** (caso 2) en contra de Sofía Almeida y David Rosero, en sus calidades de presidenta y vicepresidente del CPCCS, respectivamente, cuya competencia se radicó en la Unidad Judicial 2. En su demanda indicó que Sofía Almeida había suspendido “de forma continua e injustificada” varias sesiones impidiendo la designación de varias autoridades del país. Agregó que, en virtud del artículo 17 del Reglamento de Sesiones del Pleno del CPCCS, por votación de la mayoría de los consejeros “se apeló a la presidencia de Sofía Almeida, puesto que constantemente vulneraba la normas que amparan el buen funcionamiento del Pleno y de las sesiones”. Además, Hernán Ulloa señaló que, mediante apoyo de otros consejeros, se incluyó como orden del día:

En la Sesión Ordinaria No. 03 del 27 de enero de 2022, la REMOCIÓN del cargo de Presidenta del Pleno del CPCCS a la Consejera SOFIA ALMEIDA FUENTES [...]. Por otro lado, el consejero DAVID ROSERO MINDA, vicepresidente del organismo, quien ejercía en calidad de subrogante de la Presidencia, por motivo de haberse apelado a la Presidencia de la Consejera Almeida, procede a tomar la respectiva votación, luego de los (sic) cual se proclamaron los resultados: “Que con 4 votos a favor, se aprueba la moción para ser incorporada en el orden del día [...]”. Acto seguido, el Consejero DAVID ROSERO MINDA, por instrucciones de la

Presidenta titular SOFÍA ALMEIDA, procedió inmediatamente a suspender “la sesión permanente” sin determinar fecha y hora para su continuidad, infringiendo de esta manera la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y su Reglamento [...] la actuación de los Consejeros ROSERO y ALMEIDA que ejecutaron tales hechos de forma mediata e inmediata, impidieron [...] que dicha moción fuera incorporada para ser tratada en un punto del orden del día con la aprobación de cuatro Consejeros, pudiera someterse a las normas que regulan las actuaciones del Pleno del CPCCS.

31.5. Así mismo, en su demanda, Hernán Ulloa solicitó que se revoque la medida cautelar autónoma y señaló que esta debe ser declarada como conjunta de la acción de protección; como medida de reparación integral requirió que, la Unidad Judicial 2 ordene al Pleno del CPCCS, a través de la mayoría de sus Consejeros, “pueda sesionar para tratar la moción cuyo trámite procedimental ha sido negado por los accionados, tal como prescribe el artículo 60, inciso primero del Código Orgánico Administrativo”, además solicitó que el juez “prevenga a quienes intenten oponerse a lo decidido”.

31.6. La Unidad Judicial 2, con fecha 07 de febrero de 2022 calificó la demanda de acción de protección; y, en la misma providencia **revocó la medida cautelar** otorgada en el caso 1 por la Unidad Judicial 1 dentro del proceso 09333-2022-00128T, conforme el siguiente texto:

El 01 de febrero de 2022, la Jueza constitucional Karly Vargas, dictó una medida cautelar autónoma, cuya copia se ha adjuntado a la demanda, en la cual se sustenta en los mismos hechos que relata el accionante de la presente acción de protección [...] El artículo 35 de la LOGJCC, determina en forma precisa que procede la revocatoria de la medida cautelar dictada cuando se demuestre que no tenía fundamento lo que, en este caso sucede, pues, no se cumple con la exigencia que prescribe el artículo 33 de la LOGJCC que, para dictarla, debe “*por la sola descripción de los hechos*” evidenciarse que se pueden violar derechos. La presentación de una moción, por parte de miembros de un órgano colegiado para que se tramite y decida la remoción de una persona en el cargo que ejerce, es una conducta legitimada por la Constitución y la ley para hacerlo, es un procedimiento constitucional y legal que no tiene la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) que se exige para dictar una medida cautelar constitucional.

[...] En este caso, la conducta del consejero Ulloa y otros, con la presentación de la moción de remoción, ejecutada en la sesión #3 del 27 de enero del 2022, es la que da sustento a la medida cautelar autónoma dictada por la Jueza Vargas que dio por verosímil que la misma puso en riesgo el derecho a la seguridad jurídica de la presidenta del CPCCS, mientras que el consejero Ulloa, en su presente acción de protección, afirma que la conducta de la presidenta, en conjunto con la del vicepresidente, al negar la sustanciación de la moción que apoyaba, fue la (sic) vulneró derechos constitucionales cuya reparación demanda. De esta manera toca resolver la situación jurídica de la vulneración de derechos constitucionales -ya no de la amenaza-, la que sólo puede hacerse en este proceso principal, **por lo que la medida cautelar pasa a ser accesoria y dependiente de la acción de protección**

que debe resolver sobre la violación de derechos y la consecuente reparación integral, a consecuencia de lo cual la jueza que suscribe pasó a ser competente para decidir acerca de la petición de revocatoria.

[...] Por las razones legales, constitucionales y jurisprudenciales anotadas, conforme lo prescrito en el artículo 35 de la LOGJCC, al ser parte de este proceso constitucional de fondo tal como se ha explicado en líneas anteriores, **se revoca la medida cautelar dictada en el proceso constitucional 09333-2022-00128T**, el 01 de febrero del 2022, en su integridad y, por considerarlo innecesario, no se expide ninguna para asegurar el objeto de la acción que se sustancia (énfasis añadido).

31.7. El 08 de febrero de 2022, la Unidad Judicial 2 puso en conocimiento de la Unidad Judicial 1, la revocatoria de la medida cautelar por parte de otra jueza. La Unidad Judicial 1 determinó que la revocatoria es “ilegal e improcedente”, por lo que ratificó la medida cautelar otorgada. No obstante, una vez que la Jueza Karly Vargas, ya no se encontraba como jueza titular de la Unidad Judicial 1, el expediente correspondiente a la medida cautelar fue remitido a la Unidad Judicial 2 por el juez subrogante, conforme lo señalado en el párr. 13 *supra*. La decisión de unificar la medida cautelar autónoma con la acción de protección fue ratificada en segunda instancia por la Sala Provincial.

31.8. El 10 de febrero de 2022, Hernán Ulloa informó a la Unidad Judicial 2 que, con fecha 09 de febrero de 2022, se llevó a cabo una sesión en el Pleno del CPCCS. Al respecto, informó que en el orden del día se trataron los puntos que no pudieron ser sustanciados en la sesión de 27 de enero de 2022 (remoción del presidente y vicepresidente del CPCCS). En ese sentido, indicó a la Unidad Judicial 2 que había sido nombrado como presidente y María Fernanda Rivadeneira Cuzco como vicepresidenta del CPCCS.

31.9. El 11 de febrero de 2022, la Unidad Judicial 2 **aceptó la acción de protección**, al considerar, principalmente que:

Los derechos e intereses para los que el accionante demanda tutela y el debido proceso son los que relata en su escrito con el que se inicia esta garantía jurisdiccional, vale decir, el de ejercer su función de consejero, presentando mociones, que deben ser sustanciadas mediante un procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico, que implica debate, votación y decisión del órgano colegiado, tal como lo prescriben las normas prescritas en el artículo 207 de la Constitución, así como en los artículos 36 y siguientes de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, desarrolladas por los artículos 11 y subsecuentes del Reglamento para el funcionamiento del Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y artículo 15, entre otros, del Reglamento de Sesiones del Pleno del CPCCS [...] En el caso sub examine, se ha podido determinar que la entidad accionada, al no dar paso a la moción propuesta por la parte accionante, se concluye que ha existido vulneración de derechos, situación que es susceptible de análisis en jurisdicción constitucional y por ende de forma válida

para resolverlo por la vía Constitucional correspondiente y desarrollada por el derecho Constitucional.

31.10. En consecuencia:

31.10.1. Declaró la vulneración de los derechos constitucionales del accionante que se encuentran reconocidos por los artículos 75 y 76. 1, 7, letras c), h) y l) de la Constitución de la República, por parte de los accionados.

31.10.2. Ordenó que las resoluciones adoptadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social el día miércoles 09 de febrero del 2022, se presuman legítimas y que sus decisiones futuras sean cumplidas por los destinatarios de las mismas, bajo las prevenciones que contiene el numeral 4 del artículo 86 de la misma Carta Suprema y sin perjuicio del derecho de acción que tienen los ciudadanos.

31.11. El 24 de junio de 2022, la Sala Provincial, con voto de mayoría, **ratificó** la sentencia subida en grado. En lo principal señaló que:

[...] en definitiva, la jueza a quo en su sentencia, atinó al aceptar la acción de protección por la vulneración de derechos constitucionales; y, respecto a la revocatoria y acumulación del expediente de medida cautelar otorgada a la legitimada pasiva por otra jueza, parte de una interpretación lógica y coherente de ser la medida cautelar una cuestión accesoria al principal, parte indiscutible del continente de la causa, por estar vinculada materialmente a ella, cumpliéndose así, el principio desconcentración que trae el Art. 168.6 de la Constitución, de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo; y, aún de no habérsela revocado por la jueza a quo, la sentencia que acepta la acción de protección, por su imperio y de hecho, esa medida cautelar hubiera quedado sin virtualidad jurídica propia que la sustente o respalde, por lo tanto, la sentencia venida en grado debe ser confirmada.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

32. Con base en los hechos probados, esta Corte evidencia la existencia de una potencial doble desnaturalización de garantías jurisdiccionales. Por una parte, se activó y concedió una acción de protección que buscaba: (i) dejar sin efecto una medida cautelar autónoma y declararla accesoria a un proceso que no tenía identidad objetiva, ni subjetiva y (ii) declarar la vulneración de derechos constitucionales ante la suspensión de una sesión en el CPCCS en la que se habría mocionado la incorporación en el orden del día la remoción de Sofía Almeida como presidenta de dicho Organismo, mediante una acción de protección, resolviendo por intermedio de esta garantía asuntos concernientes a una pugna de poderes entre los miembros del CPCCS. (iii) Asimismo,

en la referida acción de protección se habría dictado una medida de reparación consistente en legitimar lo actuado por el CPCCS. (iv) Por otra parte, se concedió una medida cautelar autónoma para impedir que se remuevan autoridades dentro del CPCCS. Para ello, se resolverán los siguientes problemas jurídicos:

- 32.1.** Primer problema jurídico: ¿Los jueces que, mediante una acción de protección, dejaron sin efecto una medida cautelar autónoma dictada en otro proceso judicial y ordenaron su acumulación, ejercieron competencias territoriales y materiales que no les correspondían y, con ello, transgredieron el objeto de la acción de protección?
- 32.2.** Segundo problema jurídico: ¿Procedía, conforme la causal prevista en el artículo 42 numera 1 de la LOGJCC, la acción de protección presentada en contra de la suspensión, sin una aparente justificación, de la sesión ordinaria número 3 en la que se mocionó como incorporación del orden del día la remoción de Sofía Almeida como presidenta del CPCCS?
- 32.3.** Tercer problema jurídico: ¿La medida de reparación integral dictada por la Unidad Judicial 2, que legitimó las resoluciones del CPCCS del 09 de febrero de 2022, mediante la cual se destituyó a la presidenta y vicepresidente de ese Organismo, excede el ámbito de la reparación integral en el marco de la acción de protección?
- 32.4.** Cuarto problema jurídico: ¿Procedía, de conformidad con los artículos 87 de la Constitución y 27 de la LOGJCC, la medida cautelar autónoma con el objetivo de suspender la discusión de la moción de remoción de la entonces presidenta del CPCCS?

6. Resolución de los problemas jurídicos

- 6.1.** ¿Los jueces que, mediante una acción de protección, dejaron sin efecto una medida cautelar autónoma dictada en otro proceso judicial y ordenaron su acumulación, ejercieron competencias territoriales y materiales que no les correspondían y, con ello, transgredieron el objeto de la acción de protección?
- 33.** Al resolver este problema jurídico, la Corte establecerá que los jueces que conocieron y resolvieron dicha acción de protección excedieron los límites de su competencia tanto material como territorial, al intervenir en un asunto que no les correspondía conocer ni por la naturaleza del acto impugnado ni por la jurisdicción del proceso. Además, sostendrá que activar una acción de protección que tiene entre sus

pretensiones para dejar sin efecto una medida cautelar autónoma de otro proceso y disponer su acumulación contraría la causal establecida en el artículo 42 numeral 6 de la LOGJCC. Esta causal de inadmisibilidad proscribe que la acción de protección sea utilizada para impugnar decisiones judiciales. En consecuencia, al hallarse la demanda incurra en esta causal, la jueza que conoció la acción de protección debió inadmitirla en la primera providencia.

- 34.** En relación con el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por juez competente, la Constitución prevé:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.

- 35.** En este sentido, el artículo 86, numeral 2 de la Constitución, como el artículo 7 de la LOGJCC, prevén que el juez competente para resolver garantías jurisdiccionales es el del lugar donde se originó la actuación u omisión que vulneró derechos o donde se producen los efectos de dicha vulneración. Este Organismo también ha observado que la competencia en razón del territorio de las juezas y jueces que conocen una acción de protección puede extenderse hasta el domicilio de la presunta víctima, dependiendo del derecho alegado.²⁶
- 36.** La garantía de juez competente en materia de garantías jurisdiccionales, de conformidad con el artículo 7 de la LOGJCC impone, por una parte, la obligación a los jueces y juezas de primera instancia de pronunciarse sobre su propia competencia; y por otra, la obligación a las autoridades de justicia que conocen los recursos de apelación de revisar y pronunciarse sobre la competencia de los jueces y juezas de instancia.²⁷
- 37.** Con base en los criterios expuestos, este Organismo verifica que en el caso objeto de revisión se transgredió la competencia territorial en materia de garantías jurisdiccionales. De este modo se observa que:
- 38.** Hernán Ulloa presentó su demanda en la ciudad de Guayaquil. Así, de la lectura de su demanda, se evidencia que alegó la vulneración de sus derechos constitucionales como consecuencia de la suspensión de la sesión ordinaria número 3 del 27 de enero 2022,

²⁶ CCE, sentencias 038-10-SEP-CC, 24 de agosto de 2010; sentencia, 11-14-SEP-CC, 15 de enero de 2014; y, sentencia 2571-18-EP/23, 24 de mayo de 2023, párr. 32.

²⁷ CCE, sentencia 355-24-EP/24, 28 de octubre de 2024, párr. 37.

en la que no se pudo incorporar la moción de remoción de Sofía Almeida de su cargo de presidenta del CPCCS.

39. Además, la Corte anota que en su demanda²⁸ Hernán Ulloa habría alegado la presunta vulneración de ciertos derechos procesales (como se verá en el párr. 64 *infra*). A decir de aquello, este Organismo considera que los derechos alegados como vulnerados no son derechos que por su naturaleza se incorporen a la persona y formen parte de la misma²⁹ o cuyos efectos trasciendan hacia los aspectos psicológicos, sociales, emotivos y afectivos de sus familiares o entorno.³⁰ Para esta Corte los derechos señalados como conculcados por el accionante versan sobre un conflicto intrainstitucional en el CPCCS. Por ello, tanto el acto como los efectos de este tienen cabida en la ciudad de Quito, sede de este Órgano. De modo que, para esta Corte en el caso bajo análisis, no se justifica que la competencia pueda fijarse por el domicilio de la presunta víctima, conforme el criterio detallado 35 *supra*.
40. Además, de la revisión de la sentencia emitida tanto por la Unidad Judicial 2, como por la Sala Provincial, este Organismo evidencia que no existe justificación alguna o razones por las que, dada la naturaleza de los derechos alegados como vulnerados, los operadores de justicia de Samborondón y la Sala Provincial justifiquen su competencia.³¹
41. En virtud de lo expuesto la garantía jurisdiccional presentada por Hernán Ulloa fue concedida por la Unidad Judicial 2 y ratificada por la Sala Provincial, con voto de mayoría. Con base en lo expuesto, la acción de protección contravino la competencia territorial en garantías jurisdiccionales, en los términos del artículo 7 de la LOGJCC y el artículo 86.2 de la Constitución. En lo principal, porque del relato de la demanda, los hechos que presuntamente vulneraron los derechos el accionante sucedieron en Quito, por ende, surten efectos en esta ciudad, que a su vez es sede del CPCCS.
42. En el caso de la medida cautelar autónoma se observa que la peticionaria Sofía Almeida presentó esta garantía jurisdiccional en la ciudad de Guayaquil. Del relato expuesto en su solicitud de medidas cautelares, se verifica que los hechos que presuntamente amenazaban con vulnerar los derechos de Sofía Almeida iban a acontecer en la ciudad de Quito, sede el CPCCS. Por tanto, la petición de medida

²⁸ Conforme consta a foja 79 del expediente de primera instancia, Hernán Ulloa señaló: (...) Se deja constancia que siendo titular de los derechos vulnerados [derecho a la tutela administrativo (sic), cumplimiento de normas y derechos de las partes, derecho a la defensa y derecho a la motivación] y estando en mi domicilio ubicado en el cantón Samborondón, los efectos de los actos descritos más adelante se producen en esta circunscripción geográfica, lo cual asegura su competencia para el conocimiento de esta acción de protección”.

²⁹ CCE, sentencia, 011-14-SEP-CC, caso 2076-11-EP, 15 de enero 2014, p. 11.

³⁰ CCE, sentencia 983-18-JP/21, 25 de agosto de 2021, párr. 262.

³¹ CCE, sentencia, 355-24-EP/24, 28 de octubre de 2024, párr. 48.

cautelar autónoma concedida por la jueza de la Unidad Judicial 1 Karly Vargas, contravino la regla general de competencia contemplada en el artículo 7 de la LOGJCC, y el artículo 86. 2 de la Constitución.

43. Por lo que se verifica que, en ambos casos, se vulneró el derecho al debido proceso al desconocerse la competencia territorial establecida en la Constitución y la LOGJCC, ya que las garantías jurisdiccionales fueron presentadas y resueltas por jueces sin jurisdicción en el lugar donde ocurrieron o surtieron efecto los hechos alegados.
44. Respecto a la activación de una acción de protección para dejar sin efecto una medida cautelar autónoma de otro proceso y disponer su acumulación, para iniciar el análisis, es necesario recalcar que los artículos 88 de la Constitución y 41 numeral 1 de la LOGJCC disponen que la acción de protección podrá ser propuesta en contra de todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado derechos constitucionales. El artículo 42 numeral 6 de la Constitución, a su vez, establece que la acción de protección no procede cuando se trate de providencias judiciales. En la sentencia 102-13-SEP-CC, este Organismo interpretó que el numeral 6 del artículo 42 de la LOGJCC constituye una causal de inadmisibilidad de la acción de protección y que el momento procesal en el que debe ser determinada es en la calificación de la demanda. En caso de incurrir en esta causal, la acción de protección debe ser inadmitida *in limine*.
45. Este Organismo ha interpretado que la frase “providencias judiciales” del artículo 42 numeral 6 de la LOGJCC, “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”.³² La Corte también ha señalado que dicha disposición tiene por propósito que los administradores de justicia respeten el objeto de la acción de protección establecido en el marco constitucional y, por tanto, actúen en el marco de su competencia material para conocer esta garantía.³³
46. Una vez determinado el alcance y efecto de la causal de inadmisibilidad establecida en el artículo 42 numeral 6 de la LOGJCC, es necesario verificar los antecedentes fácticos del caso para determinar si a través de la demanda de acción de protección 09333-2022-00153T se impugnó la resolución emitida en el proceso de medidas cautelares autónomas 09333-2022-00128T.
47. De la revisión de los recaudos procesales se evidencia lo siguiente:

³² CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 35.

³³ CCE, sentencia 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 29.

- 47.1.** Sofía Almeida presentó una solicitud de medidas cautelares autónomas (caso 1) en la que solicitó que se suspenda la moción de su remoción como presidenta del CPCCS. El 01 de febrero de 2022, la jueza Karly Johanna Vargas Alvarado concedió la medida cautelar. Posteriormente, Hernán Ulloa solicitó la revocatoria de la medida cautelar, petición que fue negada.
- 47.2.** Hernán Ulloa presentó una acción de protección (caso 2), en virtud de haberse suspendido la sesión de 27 de enero de 2022, con la finalidad de que en la misma se incorpore la solicitud de remoción de Sofía Almeida. Como pretensiones de su demanda de acción de protección, Hernán Ulloa solicitó que se declare que “la medida cautelar autónoma dictada por la jueza Vargas pasa a ser conjunta y accesoria de [la acción de protección]” y se revoque la medida cautelar dictada dentro del proceso 09333-2022-00128T.
- 47.3.** La jueza Larissa Ibarra, al avocar conocimiento de la acción de protección a través del auto de 7 de febrero de 2022, “revocó” la medida cautelar autónoma dictada en el proceso 09333-2022-00128T. Esta “revocatoria” fue puesta en conocimiento de la jueza Karly Vargas el 08 de febrero de 2022, quien previamente había concedido la medida cautelar. Además, ordenó la acumulación del proceso de medidas cautelares autónomas al de acción de protección.
- 47.4.** El 11 de febrero de 2022, la Unidad Judicial 2 aceptó la acción de protección. El 24 de junio de 2022, la Sala Provincial, con voto de mayoría, de los jueces Gabriel Tama Velasco y José Ricardo Villagrán Cepeda, ratificaron la sentencia subida en grado. En ambas decisiones se ratificó la decisión de dejar sin efecto las medidas cautelares autónomas y “unificarlas” con el proceso de acción de protección.
- 47.5.** Tanto los jueces de primera como de segunda instancia en el marco de la acción de protección señalaron que es procedente la revocatoria de las medidas cautelares y su unificación a la acción de protección. Este análisis conllevó a que estas medidas sean revocadas, con el fin de que los consejeros del CPCCS, retomen la sesión del 27 de enero de 2022, y remuevan del cargo de presidenta del CPCCS a Sofía Almeida y del cargo de vicepresidente del CPCCS a David Rosero.
- 47.6.** La sentencia de primera instancia declaró la vulneración de derechos constitucionales y ordenó, como medida de reparación, que las resoluciones adoptadas por el CPCCS del día 09 de febrero de 2022, “se presuman legítimas

y que las decisiones futuras sean cumplidas por los destinatarios de las mismas”.
Dicha decisión fue ratificada, por voto de mayoría, en la segunda instancia.

48. De lo expuesto, resulta evidente que existieron dos procesos independientes. En el primero, se dictaron medidas cautelares de las cuales existió un pedido de revocatoria, que fue negado. En el segundo proceso, iniciado con posterioridad al primero, se presentó una acción de protección empleada indebidamente como un recurso de revocatoria, para dejar sin efecto la resolución emitida en el proceso de medidas cautelares. Esto, bajo el argumento de “acumular” y “unificar”, dos procesos que no tenían identidad subjetiva, de objeto ni de pretensión y que, por lo tanto, no eran acumulables. Así pues, mientras Sofía Almeida solicitó que se detengan los actos tendientes a evitar su remoción. Por su parte, Hernán Ulloa, dentro de la acción de protección, solicitó unificar las medidas cautelares con la acción de protección con el propósito de lograr su revocatoria, y tratar en el seno del CPCCS la eventual la remoción del cargo de presidenta de Sofía Almeida.
49. Lo dicho se agrava en función de la conducta del accionante Hernán Ulloa, quien solicitó la revocatoria de la medida cautelar autónoma en la Unidad Judicial 1, es decir, dentro del mismo proceso conforme lo determina el artículo 35 de la LOGJCC. No obstante, antes de que sea resuelto dicho pedido de revocatoria, propuso simultáneamente la acción de protección que buscaba dejar sin efecto esa misma medida cautelar.
50. Esto quiere decir que el accionante ante la negativa de la revocatoria de la medida cautelar del caso 1, decidió plantear una acción de protección (caso 2) paralela con la finalidad de dejarla sin efecto, en lugar de apelar la negativa de la revocatoria, conforme lo dispone el artículo 35 de la LOGJCC.
51. La Unidad Judicial 2, que aceptó la acción de protección presentada por Hernán Ulloa dejó sin efecto la medida cautelar autónoma del caso 1 y ordenó su acumulación al caso 2. Por tanto, excedió claramente el ámbito de su competencia material, distanciándose del objeto de la acción de protección previsto en el artículo 88 de la Constitución, artículo 39 de la LOGJCC y la prohibición establecida en el artículo 42.6 de la LOGJCC.
52. La Corte recalca que, según el artículo 35 de la LOGJCC, el mecanismo idóneo para dejar sin efecto una medida cautelar autónoma es el recurso de revocatoria, que opera cuando se haya evitado o interrumpido la vulneración de derechos constitucionales, cuando hayan cesado los requisitos previstos para su concesión o cuando se demuestre que no tenía fundamento. Incluso la negativa del recurso de revocatoria en el proceso de medidas cautelares autónomas puede ser apelada ante una Corte Provincial.

53. Como ya lo ha señalado este Organismo, la revocatoria de medidas cautelares debe ser tramitada exclusivamente ante la jueza o juez que las dictó. Esta disposición garantiza la coherencia de las decisiones, ya que la judicatura que concede las medidas posee el conocimiento integral del caso, del contexto en el que se adoptaron las medidas y de las condiciones que deben verificarse para su revocatoria.³⁴ Además, debe considerarse que la ley no prevé un límite o única oportunidad para solicitar la revocatoria, por lo que, posterior al rechazo inicial de la solicitud de revocatoria, la parte interesada se encuentra plenamente facultada para volver a presentarla con nuevos argumentos o elementos que demuestren el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 35 de la LOGJCC.
54. De allí que no cabe emplear a la acción de protección como un mecanismo judicial alternativo al citado recurso de revocatoria. Si las judicaturas actúan de forma contraria a lo indicado, como sucedió en el presente caso, contravienen una norma jurídica expresa e inobservan las causales de inadmisibilidad de la acción de protección establecidas en la LOGJCC que conduce a la desnaturalización de la garantía, como en el presente caso que se contravino el artículo 42.6 de la LOGJCC.
55. Estos actos además fueron contrarios a lo establecido en la Constitución,³⁵ respecto a la independencia interna que garantiza que las decisiones judiciales sean imparciales, teniendo como fin proteger la labor del juez, permitiendo el ejercicio de la potestad de decidir sin presiones, sin ser interrumpido por otro juez o funcionario; de tal manera que, garantiza que los operadores de justicia actúen de manera independiente y sin injerencias, resguardando los derechos y garantías. Este principio en el presente caso ha sido contrariado, dado que una jueza (Larissa Ibarra) dejó sin efecto la decisión previamente adoptada por otra jueza (Karly Vargas), lo cual constituye una interferencia que vulnera la autonomía y el mandato jurisdiccional en el ejercicio imparcial y autónomo de sus funciones.
56. En síntesis, los jueces que tramitaron la acción de protección, dejaron sin efecto la medida cautelar autónoma y ordenaron la “unificación” de ambos procesos (que no tenían identidad subjetiva, de objeto ni de pretensión) desnaturalizaron la acción de protección, inobservando el artículo 42 numeral 6 de la LOGJCC. Además, las medidas cautelares fueron revocadas y “unificadas” sin poseer la competencia material para ello, inobservando los límites establecidos por la Constitución y LOGJCC. Así

³⁴ CCE, sentencia 149-23-IS/24, 11 de julio de 2024, párr. 33.

³⁵ Art. 168, numeral 1.- La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: 1. Los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley.

mismo, se observa que dentro de la competencia territorial los hechos alegados y los efectos jurídicos de la presunta vulneración de derechos se produjeron en la ciudad de Quito, sede del CPCCS, por lo que resultaba inaplicable la competencia de los jueces de Guayaquil.

57. Al resolver una acción de protección, ningún juez puede dejar sin efecto otra decisión judicial, ni acumular una medida cautelar autónoma con una acción de protección dictada por distintos jueces o de volver accesoria una garantía cuyo conocimiento compete a otra judicatura. Por el contrario, si se advierte que la pretensión de la demanda de la acción de protección busca impugnar una decisión judicial la misma debe ser inadmitida en la primera providencia y sin necesidad de realizar un examen del fondo del caso. En consecuencia, la presente acción de protección debe ser inadmitida *in limine*, sin que sea necesario pronunciarse sobre el fondo.

6.2. En el presente caso, ¿Procedía, conforme la causal prevista en el artículo 42 numeral 1 de la LOGJCC, la acción de protección presentada en contra de la suspensión, sin una aparente justificación, de la sesión ordinaria número 3 en la que se mocionó como incorporación del orden del día la remoción de Sofía Almeida como presidenta del CPCCS?

58. La Corte examinará si la acción de protección presentada por Hernán Ulloa, es procedente de acuerdo con lo previsto en la Constitución y la LOGJCC. La Corte sostendrá que la acción de protección es improcedente ante la suspensión sin aparente justificación de la sesión ordinaria número 3, en la que se mocionó que se incorporé en el orden del día la remoción de Sofía Almeida, presidenta del CPCCS. La Corte verificará que este tipo de actos no tienen la aptitud de generar vulneraciones a ningún derecho constitucional, ya que la acción de protección, en este caso, fue empleada para resolver un conflicto interno del referido órgano colegiado.
59. El artículo 88 de la Constitución determina que “la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisión de cualquier autoridad pública no judicial [...]”. Además, esta Corte señaló que la acción de protección busca “determinar si existe la violación de un derecho constitucional y con ello, la disposición de una medida de reparación que se encamine a restablecer el derecho a la situación anterior a la violación”.³⁶
60. Esta Corte ha enfatizado que, los jueces constitucionales que conocen la garantía jurisdiccional de acción de protección, tienen la obligación de revisar que la pretensión

³⁶ CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 83.

del accionante no se encuentre detallada en las causales de improcedencia contenidas de esta acción y que tampoco contraría su ámbito de protección.³⁷ De este modo, el artículo 42 de la LOGJCC determina que la acción de protección es improcedente: i) cuando de los hechos no se desprenda una violación de derechos; ii) cuando los actos hayan sido revocados; iii) cuando se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleve violación de derechos; iv) cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial; y, v) cuando la pretensión de la acción sea la declaración de un derecho.³⁸

61. De lo reseñado, es claro para este Organismo que la acción de protección procede únicamente ante la vulneración de un derecho constitucional por parte de una autoridad pública no judicial o un particular²⁸ según el artículo 88 de la Constitución y el artículo 41 de la LOGJCC. De allí que, los juzgadores deberán observar las causales de improcedencia de esta garantía contenidas en el artículo 42 de la LOGJCC.

62. Ahora bien, esta Corte anota que, en el caso objeto de revisión, los jueces declararon la vulneración de derechos de Hernán Ulloa porque no se habría dado paso a la moción que buscaba que se incorpore en el orden del día remoción de la presidenta del CPCCS y, consecuentemente la suspensión sin una aparente justificación de la sesión número 3 del referido órgano colegiado. Por ello, para determinar si estas actuaciones ocasionaron vulneraciones de derechos constitucionales susceptibles de tutela mediante una acción de protección, esta Corte estima pertinente sintetizar los derechos alegados en la demanda de acción de protección y en la audiencia:

62.1. En su demanda, Hernán Ulloa indicó que, como consecuencia de la suspensión de la sesión ordinaria número 3 del 27 de enero 2022, no se pudo incorporar la moción de remoción de Sofía Almeida de su cargo de presidenta del CPCCS. Por esto, Hernán Ulloa consideró que, esta actuación vulneró su derecho a la:

Tutela administrativa (sic) para el cabal ejercicio del derecho de acción del que son titulares los Consejeros proponentes de la moción (Art. 75 CRE) (sic) entre los que consta el suscrito Consejero Hernán Ulloa Ordóñez, ahora accionante, así como la vulneración del debido proceso, conexo al anterior que prohíbe la arbitrariedad en la aplicación de normas para incumplir con el derecho de las partes (76.1 CRE), y la no conculcación del derecho a la defensa en la garantía de ser escuchado en el momento oportuno (Art. 76, No. 7, c CRE) ,presentación de alegaciones y pruebas (Art. 76, No. 7, letra h) y a recibir una debida motivación (Art. 76, No. 7, letra l, CRE).

62.2. En la audiencia efectuada ante la Unidad Judicial 2, la defensa de Hernán Ulloa alegó que la actuación antes descrita también vulneró el derecho a la seguridad

³⁷ *Ibid.*, párr. 85.

³⁸ CCE, sentencia 102-13-SEP-CC, caso 380-10-EP, 04 de diciembre de 2013, pp. 16-25.

jurídica, toda vez que la suspensión de la sesión ordinaria número 3 no tuvo sustento normativo. Por ende, los consejeros del CPCCS no pudieron exponer sus argumentos, lo cual tendría conexidad con los derechos descritos en el párrafo precedente.

- 62.3.** Asimismo, en la audiencia realizada ante la Unidad Judicial 2, la defensa de Hernán Ulloa advirtió la “existencia de un hecho sobreviniente” esto es, la reinstalación de la sesión número 3 y, consecuentemente el tratamiento de la moción de remoción del cargo de presidenta y vicepresidente del CPCCS. Agregó que este hecho incidió en la reparación solicitada en su demanda, ya que inicialmente solicitaban como medida de reparación la reinstalación de la sesión número 3.
- 63.** En definitiva, Hernán Ulloa consideró que la suspensión de la sesión 3 de 27 de enero de 2022, mediante la cual se iba a tratar la moción de remoción de la presidenta del CPCCS, propuesta por cuatro consejeros de ese Órgano había transgredido sus derechos a la “tutela administrativa”, seguridad jurídica, debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y defensa en las garantías de presentar pruebas, ser escuchado en el momento oportuno y motivación.
- 64.** En ese sentido, la Corte determina que los derechos alegados como vulnerados, pertenecen a la categoría de derechos de protección.³⁹ Es decir, la seguridad jurídica, y el debido proceso en sus garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y defensa en sus garantías de presentar pruebas, ser escuchado en el momento oportuno y motivación. Ante esto, cabe destacar que, en este caso, nunca se inició algún procedimiento de remoción de la presidenta del CPCCS al momento de presentar la acción de protección. Además, la falta de convocatoria o suspensión de una sesión dentro de un órgano colegiado, a fin de que se trate una moción de remoción propuesta por alguno de sus miembros, bajo ningún concepto puede enmarcarse en el objeto de la garantía jurisdiccional de acción de protección, dado que, no implica *per se* una vulneración de derechos constitucionales.
- 65.** Para este Organismo, el proponer una moción es una atribución que poseen los miembros de un Órgano colegiado y que dicha moción sea conocida por el Pleno del CPCCS implica un acto que, por su naturaleza, como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corte, no tiene aptitud de vulnerar los derechos constitucionales.⁴⁰

³⁹ Esta Corte observa que el accionante refiere la vulneración de su derecho a la “tutela administrativa” y lo conecta con el artículo 75 de la Constitución que contiene el derecho a la tutela judicial efectiva. Por tanto, este Organismo no considerará esta alegación por cuanto, la tutela administrativa es una figura que no se encuentra reconocida en el texto constitucional.

⁴⁰ CCE, sentencia 3664-22-JP/24, 28 de febrero de 2024, párr. 52.

66. En virtud de lo antes referido, la Corte observa de los recaudos procesales y de las alegaciones de Hernán Ulloa que, (i) el mocionar es una atribución que tenía el accionante, como consejero del CPCCS y no un derecho. Además, (ii) anota que la suspensión de la sesión número 3 de 27 de enero de 2022 y, la consecuente falta de tratamiento de la moción que pretendía que se incorpore en el orden del día de remoción de la presidenta del CPCCS, presentada por él y otros consejeros, como se indicó, no tiene la aptitud de generar vulneraciones a ningún derecho constitucional; y, por tanto, son ajenas al objeto de la acción de protección.
67. Por otra parte, la Corte observa que la acción de protección e inclusive las medidas cautelares objeto de revisión, fueron presentadas para cuestionar e incidir en un conflicto intrainstitucional, consistente en la pugna por la presidencia del CPCCS. Así, la pretensión de Hernán Ulloa en su demanda fue que la Unidad Judicial 2 ordene al Pleno del CPCCS, a través de la mayoría de sus consejeros que pueda sesionar para tratar la moción de remoción del cargo de presidenta del CPCCS, a Sofía Almeida.
68. Pese a lo anteriormente referido, la Unidad Judicial concedió la acción de protección porque, a su criterio:

Los derechos e intereses para los que el accionante demanda tutela y el debido proceso son los que relata en su escrito con el que se inicia esta garantía jurisdiccional, vale decir, el de ejercer su función de consejero, presentando mociones, que deben ser sustanciadas mediante un procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico, que implica debate, votación y decisión del órgano colegiado, tal como lo prescriben las normas prescritas en el artículo 207 de la Constitución, así como en los artículos 36 y siguientes de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, desarrolladas por los artículos 11 y subsecuentes del Reglamento para el funcionamiento del Pleno [CPCCS] y artículo 15, entre otros, del Reglamento de Sesiones del Pleno del CPCCS.

Efectivamente, tales preceptos legales reconocen derechos constitucionalmente amparados al accionante, consejero Hernán Ulloa, así como los otros consejeros, a darles tutela y a que se cumpla con el debido procedimiento administrativo dándole, al accionante y a los demás consejeros, oportunidad a ser oídos, a la alegación, prueba, contradicción o defensa y a obtener una resolución motivada, positiva o negativa, sobre la pretensión exhibida. Ninguna de esas garantías constitucionales fue otorgada por parte de los accionados. Lo expresado sería suficiente para afirmar que los derechos del accionante fueron vulnerados por la actuación de la presidenta y vicepresidente del órgano colegiado [CPCCS] [...]

69. La Corte enfatiza que conflictos intrainstitucionales, como los analizados en el presente caso, deben ser resueltos a través de los mecanismos correspondientes y no trasladados a la esfera jurisdiccional constitucional. La actuación en contrario a lo indicado genera desbalance en el sistema de separación de poderes y la

desnaturalización, tanto del control político, como del control jurisdiccional constitucional.⁴¹

70. En virtud de las consideraciones que anteceden, la Corte concluye que no existió vulneración de derechos constitucionales en la acción de protección presentada por Hernán Ulloa; al contrario, esta garantía jurisdiccional fue empleada para incidir en un proceso de remoción del cargo de presidente del CPCCS, en el marco de un conflicto intrainstitucional. Por tanto, la acción de protección objeto de la sentencia de revisión es improcedente por enmarcarse en la causal primera del artículo 42 de la LOGJCC.

6.3. ¿La medida de reparación integral dictada por la Unidad Judicial 2, que legitimó las resoluciones del CPCCS del 09 de febrero de 2022, mediante la cual se destituyó a la presidenta y vicepresidente de ese Organismo, excede el ámbito de la reparación integral en el marco de la acción de protección?

71. En la presente sección la Corte constata que la medida de reparación dispuesta en la sentencia del 11 de febrero de 2022, emitida por la Unidad Judicial 2 no es acorde a la naturaleza y finalidad de las medidas de reparación integral, pues excede el ámbito de la reparación integral en el marco de la acción de protección al pretender legitimar lo actuado por el CPCCS.
72. En ese sentido, este Organismo observa que la sentencia de 11 de febrero de 2022 emitida por la Unidad Judicial 2 consideró lo siguiente:

HECHO SOBREVINIENTE Y REPARACIÓN INTEGRAL. -

Entre el auto de calificación de la demanda y la instalación de la audiencia en este proceso, el accionante ha puesto en conocimiento del órgano judicial que se ha llevado a cabo una sesión del CPCCS, celebrada el día miércoles 09 de febrero del 2022, en la cual los consejeros que conforman la mayoría del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, entre los cuales está el accionante, han aprobado los puntos del orden del día que no fueron sustanciados y tramitados en la sesión en la que, precisamente, por no resolver esos temas, la juzgadora ha analizado la vulneración de los derechos constitucionales del accionante.

El hecho de la ocurrencia de la reinstalación de la sesión y de haber sustanciado la moción a la que se refiere el accionante, adoptando las decisiones que la mayoría ha aprobado, ha producido la reparación del derecho vulnerado por parte del órgano colegiado, por cuanto se ha otorgado la tutela administrativa, a través del debido procedimiento, que los accionados habían negado, por lo que no cabe ordenar ningún nuevo acto que repare los efectos de tal vulneración.

⁴¹ CCE, sentencia 122-22-JC/23, 25 de octubre de 2023, párr. 35.

[...] Se ordena que las resoluciones adoptadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social el día miércoles 09 de febrero de 2022, se presumen legítimas y que sus decisiones futuras sean cumplidas por los destinatarios de las mismas bajo las prevenciones que contiene el artículo 86 numeral 4 de la Constitución (énfasis añadido).

73. Ahora bien, la reparación integral en el ordenamiento jurídico está contemplada en la Constitución como parte de los principios de aplicación de derechos (art. 11 numeral 9 CRE) y a la vez, como un derecho autónomo de las víctimas de vulneraciones de derechos humanos, cuyo propósito es la *restitutio in integrum*, a través de la implementación de medidas de compensación económica, restitución, satisfacción y garantías de no repetición, acorde a su propia naturaleza jurídica.⁴²
74. La Constitución, en su artículo 86 numeral 3, ordena a los juzgadores que conocen garantías jurisdiccionales que, en caso de constatar vulneraciones de derechos, deberán “declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse”.
75. Por su parte, el artículo 18 de la LOGJCC establece que:

La reparación se realizará en función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación al proyecto de vida.

En la sentencia o acuerdo reparatorio deberá constar expresa mención de las obligaciones individualizadas, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse, salvo la reparación económica que debe tramitarse de conformidad con el artículo siguiente.

76. En este sentido, este Organismo ha señalado que las medidas de reparación deben tener un nexo causal con la acción u omisión acusada, las vulneraciones declaradas, los daños acreditados en el proceso de origen para que la reparación ordenada resulte pertinente para subsanar dicha vulneración⁴³, sin que las mismas deban limitarse necesariamente a las que hayan propuesto las partes procesales, ni a las que ejemplificativamente constan en el artículo 18 de la LOGJCC.⁴⁴
77. De lo expuesto, la Corte precisa que las medidas de reparación integral deben cumplir su finalidad constitucional, esto es reparar la vulneración de derechos; y, por otra parte, imponen la obligación de los jueces de establecer un nexo causal con los derechos vulnerados. Pese a ello, esta Corte también ha identificado ciertos casos, en los cuales

⁴² CCE, sentencia 145-15-EP/20, 16 de junio de 2020, párr. 34.

⁴³ CCE, sentencia 8-19-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 40.

⁴⁴ CCE, sentencia 24-21-IS/24, 11 de enero de 2024, párr. 49.

las medidas de reparación se alejan de su finalidad,⁴⁵ es decir, no tienen por finalidad restituir el goce del derecho vulnerado.

78. De este modo, en el caso objeto de revisión se puede evidenciar lo siguiente:

78.1. La Unidad Judicial 2, para analizar la reparación integral, consideró que la sesión de 09 de febrero de 2022, en el CPCCS, mediante la cual se aprobó la moción de remoción de la presidenta del CPCCS se constituyó en un “hecho sobreviniente” que reparó los “derechos vulnerados”.

78.2. La Unidad Judicial 2, luego de este razonamiento, concluyó que “no cabe ordenar ningún nuevo acto que repare los efectos de tal vulneración”.

78.3. La Unidad Judicial 2, en el decisorio, ordenó que “las resoluciones adoptadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social el día miércoles 09 de febrero de 2022” (hecho sobreviniente), “se presumen legítimas y que sus decisiones futuras sean cumplidas por los destinatarios”.

78.4. Finalmente, la Unidad Judicial 2, advirtió que, en caso de incumplimiento de esta medida, aplicará la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución.

79. De lo expuesto, la Corte advierte que la Unidad Judicial 2, no respetó la naturaleza y finalidad de las medidas de reparación integral, ya que dispuso una medida que no guarda relación con la vulneración de un derecho constitucional. Inclusive, del propio razonamiento de la Unidad Judicial 2 se observa que señaló que no “cabe ordenar ningún nuevo acto que repare los efectos de tal vulneración”, ante un “hecho sobreviniente” que, a su parecer dejó sin efecto la supuesta vulneración de derechos.

80. Además, la Corte constata que la medida dictada por la Unidad Judicial 2 excede el ámbito de la reparación integral en el marco de la acción de protección. Esto último, debido a que la decisión judicial, dispuso como parte de las supuestas medidas de reparación integral dotar de presunción de legitimidad a las resoluciones adoptadas del CPCCS de 09 de febrero de 2022. A criterio de este Organismo, no puede dictarse una medida de reparación integral encaminada a legitimar actuaciones de lo resuelto por el CPCCS en el marco de un conflicto intrainstitucional, en la disputa de la presidencia y vicepresidencia de este Organismo.

⁴⁵ CCE, sentencia 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 26 y sentencia, 20-19-IS/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 48.

81. La Corte aclara que, bajo ningún concepto puede considerarse como medida de reparación integral el dotar de legitimidad un acto o resolución de un Órgano del poder público, como en este caso, el CPCCS. Aquello rebasa las competencias que tienen las juezas y los jueces que conocen garantías jurisdiccionales al declarar vulneraciones de derechos y emitir medidas de reparación integral.
82. Finalmente, la Corte observa que la Unidad Judicial 2, advirtió que, ante el incumplimiento de la “medida de reparación” aplicaría la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución, esto es la destitución del funcionario. A decir de aquello, la Corte se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre el contenido de esta disposición y ha señalado que esta Corte es el único Organismo competente para ordenar la destitución de una autoridad que incumpla las medidas de reparación dispuestas en una sentencia constitucional.⁴⁶

6.4 ¿Procedía, de conformidad con los artículos 87 de la Constitución y 27 de la LOGJCC, la medida cautelar autónoma con el objetivo de suspender la discusión de la moción de remoción de la entonces presidenta del CPCCS?

83. La Corte sostendrá que ni la moción de remoción de una dignidad dentro del CPCCS, ni los conflictos intrainstitucionales producidos en el caso en concreto, generaron de forma verosímil una amenaza de violación de derechos constitucionales. En consecuencia, resultaba improcedente solicitar, a través de una medida cautelar constitucional, que se deje sin efecto la moción de remoción de Sofía Almeida de su cargo como presidenta del CPCCS.
84. Para iniciar el análisis, se debe examinar la naturaleza y finalidad de las medidas cautelares, que según, el artículo 87 de la Constitución 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”. En esa misma línea, el artículo 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”.
85. Existen dos tipos de medidas cautelares, las autónomas y las conjuntas. En el caso de las autónomas, la Corte ha señalado:

[...] 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

⁴⁶ CCE, sentencia 076-10-SEP-CC, caso 1114-10-EP, 22 de diciembre de 2010, pp. 12-13; auto de verificación de sentencia 1219-22-EP/23, 23 de enero de 2023, párr. 187 y sentencia 91-21-IS/23, 19 de julio de 2023, párr. 31.

temporalmente una situación jurídica, y tutelar respecto del ejercicio de los derechos, pues tiene como objetivo impedir su vulneración.⁴⁷

86. Este Organismo 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.⁴⁸
87. Cabe señalar que, aun cuando el carácter de la garantía atienda a la urgencia de una amenaza de vulneración de derechos, esta 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. En esa línea, constituye un deber de todo juzgador examinar 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.
88. 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. La Corte señaló que las juezas y jueces que conocen una medida cautelar autónoma 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; además de que presenta cargos sobre (ii) la gravedad, (iii) la inminencia o amenaza de una eventual vulneración a derechos constitucionales.⁴⁹ Estos presupuestos deben ser verificados luego de que se corrobore que la medida cautelar no incurre en ninguna causa de inadmisibilidad acorde con el artículo 27 inciso tercero de la LOGJCC.
89. El primer parámetro, la verosimilitud, implica que la petición cuente con apariencia de buen derecho, de conformidad con el objeto y finalidad de las medidas cautelares. Es decir que, las medidas cautelares deben responder al ámbito de protección de los

⁴⁷ CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 36 y 37.

⁴⁸ CCE, sentencia 026-13-SCN-CC, caso 0187-12-CN, 30 de abril de 2013, p. 13.

⁴⁹ CCE, sentencia 118-22-JC/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 36.

derechos constitucionales y no deben referirse a pretensiones ajenas a dicho objetivo.⁵⁰ Por tanto, 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.

- 90.** En relación con la amenaza o violación, aquella tiene que ser dirigida a derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos. 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”.⁵¹
- 91.** 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 “[...] un remedio urgente pues su demora redundaría en un mayor riesgo de afectación de uno o varios derechos (peligro en la demora)”.⁵²
- 92.** En el presente caso, de los recaudos procesales, se observa lo siguiente:
- 92.1.** Sofía Almeida presentó una medida cautelar autónoma que pretendía impedir la discusión respecto a su remoción como presidenta del CPCCS, bajo la supuesta amenaza de vulneración de la seguridad jurídica.
- 92.2.** El 01 de febrero de 2022, la jueza Karly Vargas de la **Unidad Judicial 1** concedió las medidas cautelares autónomas solicitadas y ordenó la suspensión de todos los actos que emita el Pleno del CPCCS en los cuales se pretenda tratar la remoción de Sofía Almeida del cargo de presidenta de dicho Organismo.⁵³ La jueza además desestimó los pedidos de revocatoria de la medida ordenada.

⁵⁰ *Ibid.*, párr. 35.

⁵¹ CCE, sentencia 66-15-JP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 29. 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”.

⁵² CCE, sentencia 16-16-JC/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 43.

⁵³ La Unidad Judicial ordenó: “1.- La suspensión provisional de todos los actos que emita el Pleno Consejo de Participación y Control Social, en los cuales se pretenda tratar moción y resolución de remoción del cargo de la Presidencia o alguno de los Consejeros de la institución, por no estar dentro de su competencia

93. Con estos antecedentes, se procede a verificar la verosimilitud del relato referido a través de la medida cautelar. En su petición, Sofía Almeida refirió que la discusión y eventual remoción de su dignidad como presidenta del CPCCS representaba una amenaza grave a su derecho a la seguridad jurídica.
94. Para este Organismo, dicho relato no cumple con la apariencia de buen derecho, es decir no goza de verosimilitud, por cuanto, el hecho de que un órgano colegiado del CPCCS discuta una moción para remover de la presidencia a uno de sus miembros no constituye, en sí mismo, una amenaza a un derecho constitucional. En segundo lugar, la moción de remoción de la presidencia por parte de los consejeros del CPCCS es un acto regulado por la ley expedida para el efecto⁵⁴ que habilita la discusión política para tomar una decisión respecto a la remoción o no de la dignataria. Visto desde esa perspectiva la discusión de una moción de remoción es un acto preparatorio que no tiene la potencialidad de generar lesiones a derechos constitucionales.
95. Y finalmente, la remoción de la calidad de presidente del CPCCS de un funcionario, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico, *prima facie*, no genera violaciones a la seguridad jurídica.
96. La Corte destaca que la medida cautelar constitucional no tiene por objeto afectar el curso de un proceso de remoción que está en trámite, ya que esto no se encuentra dentro de la esfera constitucional; y, en el caso que fuera necesario adoptar medidas legales correspondería a las vías ordinarias conocer la causa. Una medida cautelar no puede ser concedida por la presunta mera inobservancia de trámite en un proceso de remoción de una autoridad de un órgano colegiado, que principalmente se fundamenta en razones de conveniencia política.
97. Al no cumplirse con el requisito de apariencia de buen derecho o verosimilitud, teniendo presente que el proceso de remoción de una autoridad para ser reemplazada conforme la integración del Organismo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la ley no pone en riesgo de forma inminente ni grave el ejercicio de derechos constitucionales, por tanto, no se adecua a lo establecido en el artículo 27 de la LOGJCC, ni a lo dispuesto en la jurisprudencia de este Organismo. La presente medida cautelar autónoma debía ser negada por improcedente, sin que sea necesario realizar consideraciones adicionales.

conforme lo determina la ley. 2.-La presente medida cautelar tendrá vigencia mientras dure la posible afectación del derecho constitucional a la seguridad jurídica [...]"

⁵⁴ Reglamento de transiciones del CPCCS.

7. Declaratoria jurisdiccional previa

98. En el presente caso, la Corte ha evidenciado una serie de actos que se encuentran en directa contradicción con los fines de las garantías jurisdiccionales. La Constitución establece a las garantías jurisdiccionales como mecanismos procesales para asegurar la protección de los derechos constitucionales y la reparación integral de los daños causados por la violación de uno o varios de ellos. Así, las garantías jurisdiccionales deberían ser una herramienta fundamental para la vigencia del Estado Constitucional de Derechos y Justicia. Cuando ocurre una desnaturalización de las garantías, como sucedió en el presente caso, el objetivo fundamental para el que estas fueron creadas se ve frustrado.⁵⁵ Por lo que, al identificarse una conducta que podría constituir un error inexcusable, se formulan los siguientes problemas jurídicos:

7.1 ¿Incurrieron en error inexcusable los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al avalar la decisión de la jueza de la Unidad Judicial 2 que revocó una medida cautelar autónoma, declarándola accesoria a una acción de protección distinta?

99. En relación con las actuaciones de los jueces Gabriel Tama Velasco y José Ricardo Villagrán Cepeda (voto de mayoría) de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que ratificaron la sentencia de acción de protección 09333-2022-00153T

100. Este Organismo procede a analizar las actuaciones de los jueces que ratificaron la sentencia de acción de protección 09333-2022-00153T; ya que, estos hechos son constitutivos de la infracción administrativa de error inexcusable.⁵⁶

101. En este acápite, la Corte determinará si la conducta de los integrantes de la Sala Multicompetente del Guayas, puede considerarse error inexcusable. Este Organismo identificará la siguiente conducta judicial a ser analizada: avalar y no corregir la actuación de la jueza de la Unidad Judicial Larissa Ibarra, quien desnaturalizó la acción de protección por dejar sin efecto una medida cautelar autónoma; declararla accesoria a la acción de protección y declarar la vulneración de derechos.

102. El 30 de septiembre de 2024, Gabriel Tama Velasco, presentó el informe de descargo requerido por el juez sustanciador. Que, en su parte pertinente, dice:

⁵⁵ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 62.

⁵⁶ De conformidad con el artículo 109.2 del Código Orgánico de la Función Judicial, la Corte Constitucional no es competente para pronunciarse sobre la declaratoria jurisdiccional previa respecto a las actuaciones de la jueza Larissa Ibarra, quien conoció en primera instancia la acción de protección. En tal virtud, el análisis se circunscribe a la actuación de las autoridades judiciales de segunda instancia.

2.7. Puede jurídicamente sostenerse y validarse que, convocada a una SESIÓN PERMANENTE por mayoría de los consejeros, que se acepte en el punto del orden del día LA REMOCIÓN DEL CARGO DE PRESIDENTA y el Vicepresidente SUSPENDA DICHA SESIÓN PERMANENTE, para evitar la remoción de la Presidenta; se vulneró así, entre otras garantías fundamentales, los Art. 76 núm. 7º, letra c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; Art. 76, núm. 7º letra h, Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra; estas garantías fueron frustradas al accionante y a los consejeros de mayoría.

2.8. Si se suspende una SESIÓN PERMANENTE para evitar la REMOCIÓN, es evidente que, se colocó a los Consejeros de la moción, en no poder presentar sus argumentos, cargo y pruebas del *por qué* la Presidenta debía de (sic) removida de sus funciones, frustrando así, un derecho potestativo (énfasis original retirado).

103. El 30 de septiembre de 2024, José Ricardo Villagrán Cepeda, presentó el informe de descargo requerido por el juez sustanciador, en los siguientes términos:

[...] Se trata de una medida cautelar improcedente que no debía concederse, pero se concedió, incluso antes de presentada la acción. Esa concesión de medidas cautelares fue un acto antijurídico que debía quedar sin efecto en algún momento, mejor temprano que tarde, por sus implicaciones.

Se presentó una acción de protección sobre básicamente lo mismo, pero lo hizo la contraparte. La juez de la AP juez acumuló las dos causas, dejó sin efecto las improcedentes medidas cautelares y concedió la acción de protección. La acumulación es una institución procesal cuya práctica no está prohibida en la LOGJCC, pero sí prevista en el COGEP, que es norma supletoria en lo procesal, por lo que es válido el criterio de su procedencia. Hubo apelación.

El Tribunal conoció la apelación y resolvió en conocimiento de las medidas cautelares y de la acción de protección. El Tribunal no evadió su responsabilidad de resolver un asunto político polémico; no devolvió todo a primera instancia para que se «corrijan» formalidades (que no tenían razón de corregirse) ni declaró una nulidad para sacarse de encima un tema complicado, sino que asumió su rol de administrador de justicia constitucional y resolvió, observando los principios de simplificación, eficacia, celeridad, economía procesal y concentración, sin permitir que se sacrifique la justicia por meras formalidades, como el camino que debía seguirse para que la causa llegue a segunda instancia. Y tomó una decisión adecuada.

Conocer una apelación es el deber jurídico de un Tribunal de segunda instancia, mientras el recurso no haya sido indebidamente. Como he indicado, sería reprochable para un juez constitucional no cumplir ese deber jurídico, cuyo cumplimiento bajo ningún concepto puede considerarse dolo o error o negligencia. Corregir la eventual presentación de un escrito es imposible.

A fin de cuentas, el Tribunal hizo lo correcto al conocer la apelación y resolver (que es su deber jurídico), sino que corrigió el error de haberse concedido medidas cautelares improcedentes por un tema estrictamente político de pugna de poderes al interior de una Función del Estado. El Tribunal no ha infringido el *artículo 42 numeral 6 de la LOGJCC*, porque la AP no se trataba de providencias judiciales, y si acaso haya un criterio contrario (por la referencia a las medidas cautelares), solamente habría sido improcedente en esa parte, debiéndose analizar siempre los derechos vulnerados, incluso aquellos que no

hayan sido invocados, para lo cual resultaba indispensable el estudio del proceso y posterior resolución.

- 104.** El 24 de septiembre de 2024 María Gabriela Contreras Mayorga presentó su informe de descargo. Sin embargo, sobre esta última autoridad judicial la Corte no analizará sus actuaciones ya que se verifica que emitió un voto salvado, en el cual declaró sin lugar la demanda y analizó el error inexcusable de la jueza de la Unidad Judicial Larissa Ibarra.
- 105.** Con fundamento en los artículos 109 y 109.3 del COFJ, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que, para que exista error inexcusable, se deben verificar los siguientes tres elementos: **(1)** un error judicial, es decir, una equivocación inaceptable e incontestable ya sea (1.1) en la aplicación de normas o (1.2) en la apreciación de los hechos por parte del órgano jurisdiccional; **(2)** la gravedad del error judicial, en la medida en que (2.1) no es posible ofrecer motivo o argumentación válida para sostenerlo y (2.2) por esa razón, no se trata de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas; y, **(3)** el daño grave o significativo causado por el error judicial, ya sea (3.1) a la administración de justicia, (3.2) a los justiciables o (3.3) a terceros.⁵⁷ El cumplimiento de estos requisitos se analiza a continuación.
- 106.** En lo referente al **primer requisito**, este Organismo observa que existió un error judicial por parte de los jueces de la Sala Provincial que emitieron el voto de mayoría, quienes ratificaron la conducta de la jueza Larissa Ibarra, operadora de justicia que al calificar la acción de protección revocó la medida cautelar autónoma dictada en el proceso 09333-2022-00128T y la declaró accesoria al proceso de acción de protección correspondiente al proceso número 09333-2022-00153T. Ante ello, esta Corte concluyó que dicha juzgadora desnaturalizó la garantía contraviniendo el objeto de la acción de protección.
- 107.** En ese caso, los jueces de la Sala que emitieron el voto de mayoría, al conocer el recurso de apelación y la solicitud de declaratoria jurisdiccional previa solicitada por la accionante del proceso de origen (presidenta de CPCCS), ratificaron la actuación de la jueza Larissa Ibarra, en lo medular, porque consideraron que:

la medida cautelar no puede quedar tallada en piedra en piedra ab infinitum (sic), o encima o anteponerse intocablemente a la acción de protección principal, no obstante, la conexidad, enlace o atadura que se advierten entre una (medida cautelar) y la otra (acción de protección) [...] la medida cautelar no hace tránsito a cosa juzgada material, porque no se ha discutido el fondo mismo respecto a los derechos constitucionales supuestamente

⁵⁷ CCE, sentencia 410-22-EP/23, 1 de febrero de 2023, párr. 83.

vulnerados; o, que no pueda ser discutida en el juicio principal en donde se analizan la violación de derechos constitucionales que ligan a una (*Presidenta*) y a otros (*Consejeros de mayoría*) del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Luego de la acumulación de aquella y su revocatoria en el principal, no pueden ser consideradas *per se*, cómo (sic) que la jueza a quo en el ejercicio de su ministerio, dentro de esta acción incurrió en error inexcusable [...] la jueza a quo en su sentencia, **atinó**, al aceptar la acción de protección por la vulneración de derechos constitucionales [...].

- 108.** En ese orden de ideas, es claro para este Organismo que los jueces de la Sala Provincial que emitieron el voto de mayoría avalaron y no corrigieron la actuación de la jueza Larissa Ibarra, quien revocó la medida cautelar, la declaró accesoria al proceso de acción de protección contravinieron los artículos 88 de la CRE y los artículos 41 numeral y 42 numeral 6 de la LOGJCC.
- 109.** Por lo referido, la Corte verifica la existencia de un error judicial de los jueces de la Sala que emitieron el voto de mayoría al no corregir y ratificar esta actuación contraria a derecho, de modo que se satisface el primer requisito (1) en el supuesto (1.1).
- 110.** En relación al **segundo requisito**. Este Organismo advierte que la desnaturalización de la acción de protección reviste gravedad dado que no existe una justificación razonable para haber dejado sin efecto una decisión judicial, esto es, la medida cautelar dictada en el proceso 09333-2022-00128T y, además, volverla accesoria al proceso de acción de protección 09333-2022-00153T “que no tenían la misma identidad de objeto ni de sujeto”.
- 111.** Frente a lo descrito, esta Corte concluye que los jueces de la Sala que emitieron el voto de mayoría incurrieron en un error judicial por no corregir las actuaciones de la jueza Larissa Ibarra; al contrario, avalaron este actuar y consideraron que la actuación de la citada autoridad judicial “no puede ser considerada como error inexcusable” y “atinó, al aceptar la acción de protección”. El artículo 42 numeral 6 de la LOGJCC es expreso en señalar que son improcedentes las acciones de protección en contra de decisiones judiciales, y en el presente caso, la decisión de la Sala Provincial resolvió contra norma expresa; aquello, no es producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de las disposiciones jurídicas que regulan la acción de protección y el recurso de apelación. Por ende, la Corte concluye que se cumple con el segundo requisito.
- 112.** En lo referente al **tercer requisito** la omisión de los jueces de la Sala que emitieron el voto de mayoría, generaron un daño significativo a la administración de justicia, dicha omisión del voto de mayoría permitió que se consolidara una acción de protección improcedente, lo cual derivó en una resolución que se apartó del objeto de la acción de protección. Esta situación afecta negativamente a la administración de justicia constitucional, ya que decisiones como esta contravienen directamente el

ordenamiento jurídico y generan inseguridad jurídica, minando la confianza de los usuarios en el sistema.

113. En virtud de lo reseñado, este Organismo concluye que la conducta de los jueces de la Sala que emitieron el voto de mayoría es constitutiva de la infracción gravísima de error inexcusable. Por ello, se notifica al Consejo de Judicatura para que inicie el respecto procedimiento para una eventual sanción.

7.2 ¿Constituye un error inexcusable la decisión de una jueza de conceder una medida cautelar autónoma para suspender la remoción de un funcionario público, desnaturalizando su finalidad y afectando la administración de justicia?

114. **En relación con las actuaciones de la jueza Karly Johanna Vargas Alvarado de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Samborondón, provincia del Guayas que concedió la medida cautelar 09333-2022-00128T.**
115. Este Organismo procede a analizar las actuaciones de la jueza que otorgó la medida cautelar 09333-2022-00128T; ya que, estos hechos son constitutivos de la infracción administrativa de error inexcusable.
116. Pese a haber sido legalmente notificada con el requerimiento del juez sustanciador, Karly Vargas, no presentó su informe de descargo en el término concedido para el efecto.
117. En línea con lo señalado en el párrafo 92 *supra*, se verificará la concurrencia de los siguientes elementos: (1) la existencia de un error judicial; (2) la gravedad de dicho error judicial; y, (3) el daño grave o significativo causado por este.
118. Como se indicó el error judicial es una equivocación inaceptable e incontestable en la aplicación de normas o en la apreciación de los hechos por parte del órgano jurisdiccional, como se mencionó en el párrafo 3 *supra*, la jueza Karly Vargas otorgó arbitrariamente una medida cautelar con el fin de evitar la remoción de un funcionario público utilizando a la medida cautelar para afectar el curso de un proceso de remoción que se encontraba en trámite, ya que esto no se encuentra dentro de la esfera constitucional; y, en el caso que fuera necesario adoptar medidas legales correspondería a las vías ordinarias conocer la causa. Cuando una autoridad judicial concede una demanda con el objetivo de utilizarla para un fin distinto al establecido en el diseño constitucional o, aparentando perseguir su fin constitucional, es tergiversada de tal manera que su pretensión altera el contenido y límite de la misma,

esa decisión constituye una desnaturalización de las garantías.⁵⁸ La Corte Constitucional constata que existió una evidente desnaturalización del objeto y finalidad de la medida cautelar constitucional autónoma. Por tanto, esta actuación constituye una equivocación inaceptable e incontestable en la aplicación de las normas que regulan las garantías jurisdiccionales. Por lo anterior, este Organismo verifica la existencia de un error judicial en la aplicación de normas por parte de la jueza Karly Vargas, con lo cual se cumple el elemento (1) en el supuesto (1.1) identificado en el párrafo 75 *supra*.

- 119.** Respecto al **segundo elemento** identificado en el párrafo 75 *supra*, la Corte estima que otorgar una medida cautelar para suspender la remoción de la Presidenta del CPCCS, es grave ya que se trata de un acto de mero trámite que no tiene la capacidad de violar ningún derecho constitucional. En ese sentido, una medida cautelar no puede ser concedida ante la presunta mera inobservancia de un trámite procesal que no configura gravedad, como lo es la moción de remoción de funcionarios públicos, pues estos actos no tienen la capacidad de ocasionar daños inminentemente irreversibles.
- 120.** De tal manera que la Corte concluye que el error judicial en el que incurrió el juez es de una gravedad tal que no es posible ofrecer una argumentación válida para sostenerlo y no es producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de las disposiciones jurídicas que regulan la fase de cumplimiento de las sentencias de garantías jurisdiccionales. En consecuencia, se cumple con el elemento (2) identificado en el párrafo 75 *supra*.
- 121.** Sobre el **tercer requisito** identificado en el párrafo 75 *supra* sobre si el error judicial generó un daño significativo a la administración de justicia. En el presente caso la jueza Karly Vargas desnaturalizó la medida cautelar autónoma al emitirla para suspender la moción de remoción de un funcionario público, lo que se obtuvo como resultado fue interferir en una remoción que se encontraba en curso, lo cual es ajeno al objeto y naturaleza de la medida cautelar. Esta situación compromete la adecuada administración de justicia constitucional, pues resoluciones de esta naturaleza se apartan del marco legal y provocan inestabilidad jurídica, lo que debilita la confianza de los ciudadanos en el sistema. Por tanto, este Organismo verifica que la desnaturalización de la medida cautelar causó un daño significativo a la justicia constitucional.

8. Conclusiones

⁵⁸ CCE, sentencia 3638-22-JP/24, 04 de abril de 2024, párr. 46.

122. A continuación, la Corte estima pertinente sintetizar las conclusiones a las que ha arribado el razonamiento en esta sentencia:

122.1. La única autoridad competente para revocar las medidas cautelares constitucionales es aquella autoridad que las dictó o, en caso de apelación de la negativa de la revocatoria un tribunal superior conforme lo establece la LOGJCC. En el caso objeto de revisión, esta Corte constató la desnaturalización de la acción de protección al dejar sin efecto una medida cautelar dictada previamente en un proceso independiente y unificarla a otro proceso de acción de protección, mediante el auto de admisión de dicha garantía. Lo dicho distorsiona el objeto de esta garantía jurisdiccional e invadió el ejercicio de la jurisdicción y competencia de la jueza que previno en el conocimiento de la medida cautelar. Esto constituye una conducta judicial que irrespeta el principio de independencia judicial interna.

122.2. La acción de protección presentada por la supuesta vulneración del derecho a “mocionar” es a todas luces improcedente. Este Organismo, verificó que el acto impugnado en la acción de protección no vulneró derechos constitucionales. La Corte anota que esta garantía jurisdiccional fue empleada para incidir en un proceso de remoción del cargo de presidente de un órgano colegiado, como el CPCCS, en el marco de un conflicto intrainstitucional. Por ende, al no existir vulneración de derechos, los juzgadores deberán descartar este tipo de acciones bajo la causal primera del artículo 42 de la LOGJCC.

122.3. Bajo ningún concepto puede considerarse como medida de reparación integral el dotar de presunción de legitimidad a actos futuros que no fueron examinados en la acción de protección. Esto es contrario a la finalidad de la reparación integral y rebasa las competencias que tienen los jueces que conocen garantías jurisdiccionales al declarar vulneraciones de derechos y emitir medidas de reparación integral. Además, los jueces de instancia no pueden disponer la destitución de una autoridad pública por ser competencia exclusiva de la Corte Constitucional.

122.4. Resulta improcedente solicitar, mediante una medida cautelar constitucional, que se suspenda la discusión o se deje sin efecto la moción de remoción de la presidencia de un Órgano colegiado, como en el CPCCS, pues estos hechos no demuestran la apariencia de verosimilitud ni ponen en riesgo de forma inminente ni grave el ejercicio de derechos constitucionales, por tanto, no se adecua a lo establecido en el artículo 27 de la LOGJCC, ni a lo dispuesto en la jurisprudencia de este Organismo, por tanto, esta finalidad no tiene cabida dentro de la esfera de lo constitucional, al no constarse alguna amenaza que

pueda lesionar derechos constitucionales de forma temporal, en tanto, son decisiones que se fundamentan principalmente en el ámbito de conflictos intrainstitucionales.

*
* *

- 123.** Este Organismo reitera⁵⁹ que la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales conlleva el debilitamiento del sistema de justicia constitucional, en el que usuarios, abogados en libre ejercicio, operadores de justicia y funcionarios administrativos actúan de forma contraria al objeto de estos mecanismos concebidos para prevenir, cesar o reparar eventuales vulneraciones de derechos contenidos en la Constitución e instrumentos internacionales sobre derechos humanos.⁶⁰
- 124.** La Corte, en la presente sentencia de revisión, observó que mediante una medida cautelar autónoma se pretendió dejar sin efecto la moción de remoción de la presidenta del CPCCS, desnaturalizando así el objeto de las medidas cautelares. Además, este Organismo verificó que, mediante una acción de protección, se utilizó el auto de admisión de esta garantía para dejar sin efecto una medida cautelar dictada en un proceso diferente y unificarlo al proceso de acción de protección. Por otra parte, la Corte identificó que la juzgadora que concedió la acción de protección a todas luces improcedente, dictó una medida de reparación integral que rebasó sus competencias y contraviene el ordenamiento jurídico. Lo antes expuesto pone de manifiesto la degradación de los valores éticos y de integridad judicial, situación que a la postre afecta gravemente la confianza de la ciudadanía en todo el sistema de administración de justicia constitucional.⁶¹

9. 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.** Dejar sin efecto las decisiones de primera instancia, segunda instancia y todo lo actuado en el proceso de acción de protección número 09333-2022-00153T y el auto resolutorio que concedió las medidas cautelares autónomas en el proceso 09333-2022-00128T.

⁵⁹ En sentido similar véase la sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 177.

⁶⁰ Artículo 6 de la LOGJCC.

⁶¹ CCE, sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 177.

2. Con respecto a la conducta judicial analizada en la presente sentencia, la Corte resuelve: Declarar que Gabriel Tama Velasco, juez de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Guayas incurrió en error inexcusable al avalar y no corregir durante el recurso de apelación la conducta de la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Samborondón, provincia del Guayas, Larissa Jazmine Ibarra Lamilla, quien al calificar la acción de protección revocó la medida cautelar autónoma dictada en el proceso 9333-2022-00128T y la declaró accesoria al proceso de acción de protección correspondiente al proceso número 09333-2022-00153T.
3. Con respecto a la conducta judicial analizada en la presente sentencia, la Corte resuelve: Declarar que José Ricardo Villagrán Cepeda, juez de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Guayas incurrió en error inexcusable al avalar y no corregir durante el recurso de apelación la conducta de la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Samborondón, provincia del Guayas, Larissa Jazmine Ibarra Lamilla quien al calificar la acción de protección revocó la medida cautelar autónoma dictada en el proceso 9333-2022-00128T y la declaró accesoria al proceso de acción de protección correspondiente al proceso número 09333-2022-00153T.
4. Con respecto a la conducta judicial analizada en la presente sentencia, la Corte resuelve: Declarar que Karly Johanna Vargas Alvarado jueza de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Samborondón, provincia del Guayas incurrió en error inexcusable al conceder la medida cautelar 09333-2022-00128T con el fin de evitar la remoción de un funcionario público.
5. 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 error inexcusable declarado por la Corte Constitucional.
6. 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.
7. 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.

8. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

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, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 12 de junio de 2025, sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL