

Crterios jurisprudenciales sobre la procedencia de la acción de incumplimiento en las medidas cautelares autónomas constitucionales en Ecuador

Jurisprudential Criteria on the Admissibility of the Action for Non-Compliance in Autonomous Constitutional Precautionary Measures in Ecuador

OSWALDO RAPHAEL ABALCO VIZCAINO*
JHONY MARCELO TOAQUIZA DÍAZ**

Recibido / Received: 18/01/2026
Aceptado / Accepted: 17/04/2026
DOI: <https://doi.org/10.18272/ulr.v13i1.4179>

Citación:

Abalco Vizcaino, Oswaldo y Jhony Toaquiiza Díaz. “Crterios jurisprudenciales sobre la procedencia de la acción de incumplimiento en las medidas cautelares autónomas constitucionales en Ecuador”. *USFQ Law Review*, vol. 13, n°. 1. (Junio de 2026): <https://doi.org/10.18272/ulr.v13i1.4179>.

* Lexrab Servicios Legales Integrales, abogado litigante, casilla postal 17-11-06362, Quito 170506, Pichincha, Ecuador. Abogado por la Universidad Regional Autónoma de los Andes, especialista en Garantías Jurisdiccionales y Reparación Integral por el Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN. Correo electrónico: oabalco@gmail.com. ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0003-5447-3647>.

** Jurislaw Abogados, abogado litigante, casilla postal 17-11-06362, Quito 170518, Pichincha, Ecuador. Abogado por la Universidad Central del Ecuador, especialista en Garantías Jurisdiccionales y Reparación Integral por el Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN, magíster en Derecho Procesal Penal, magíster en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad de Otavalo, estudiante de la maestría en Sociología Política en Flasco Ecuador. Correo electrónico: toaquiiza586@gmail.com. ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0001-8401-6055>.

RESUMEN

El presente trabajo de investigación examina la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador (en adelante CCE) respecto de la procedencia de la acción de incumplimiento (en adelante IS) en la ejecución de medidas cautelares autónomas constitucionales (en adelante MC). Se evidencia la tensión entre el carácter preventivo de las MC y la necesidad de garantizar la eficacia de las decisiones constitucionales, dado que estas carecen de un mecanismo autónomo cuando un juez de instancia no puede lograr una ejecución plena por su carácter cautelar. Aunque la CCE ha sostenido la improcedencia de la IS frente a las MC por su naturaleza provisional y revocable, reconoce tres excepciones: la antinomia jurisdiccional, el gravamen irreparable y la desnaturalización. Dichas excepciones refuerzan el carácter subsidiario de la IS, reservándola para casos excepcionales en los que la ejecución autónoma de las MC resulta insuficiente. El análisis concluye que la restricción estricta de la IS puede debilitar la tutela judicial efectiva. Por ello, se propone flexibilizar los criterios jurisprudenciales y ampliar su alcance, con el fin de fortalecer la eficacia de las garantías constitucionales y consolidar la protección real de los derechos fundamentales en el sistema jurídico ecuatoriano.

PALABRAS CLAVE

Acción de incumplimiento; medidas cautelares constitucionales; ejecución; jurisprudencia; subsidiariedad; excepciones de improcedencia

ABSTRACT

This research paper examines the jurisprudence of the Constitutional Court of Ecuador (hereinafter CCE) regarding the admissibility of the action for non-compliance (hereinafter IS) in the execution of autonomous constitutional precautionary measures (hereinafter MC). It highlights the tension between the preventive nature of MC and the need to guarantee the effectiveness of constitutional decisions, given that these lack an independent mechanism when a trial judge cannot attain full execution due to their precautionary nature. Although the CCE has maintained the inadmissibility of the IS in the face of MC due to their provisional and revocable nature, it recognizes three exceptions: jurisdictional conflict, irreparable harm, and distortion of the constitutional nature of the measure. These exceptions reinforce the subsidiary nature of the IS, reserving it for exceptional cases in which the autonomous execution of MC proves insufficient. The analysis concludes that a strict restriction on the IS can weaken effective judicial protection. Therefore, it is proposed to make the jurisprudential criteria more flexible and broaden their scope, in order to strengthen the effectiveness of constitutional guarantees and consolidate the real protection of fundamental rights in the Ecuadorian legal system.

KEY WORDS

Action for non-compliance; constitutional precautionary measures; enforcement; jurisprudence; subsidiarity; exceptions of inadmissibility

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE), vigente desde 2008, reconoce y tutela siete categorías de derechos constitucionales, concebidos para garantizar el bienestar y la dignidad de todos los habitantes del país¹. En la práctica, varios de estos derechos enfrentan un riesgo de ser vulnerados, se encuentran actualmente en situación de vulneración o, en su defecto, han sido vulnerados. Ante este escenario, la propia norma suprema prevé un sistema de garantías jurisdiccionales orientadas a prevenir o reparar los derechos reconocidos en su texto, reafirmando el carácter vinculante y su centralidad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Para el caso que exista una amenaza inminente de vulneración o se esté produciendo una violación efectiva de derechos constitucionales, el artículo 87 de la CRE, en concordancia con el artículo 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC), contempla la petición de MC, cuya finalidad es “prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho”². De estas disposiciones se desprende la existencia de dos tipos de medidas: por un lado, aquellas de naturaleza cautelar —orientadas a prevenir la consumación de una afectación— y, por otro, las de carácter tutelar —destinadas a detener una violación que ya se encuentra en curso y que exige una intervención urgente e inmediata—.

Así, la LOGJCC es la normativa encargada de regular el procedimiento para conceder o negar las MC. En el caso de concesión, el artículo 33 dispone que el juez, mediante un auto de resolución, debe especificar e individualizar “las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la medida cautelar y las circunstancias de tiempo, modo y lugar que deben cumplirse”³. Para ello, podrá emplear los medios que estén a su alcance, como llamadas telefónicas, envío de comunicaciones por fax o visitas inmediatas al lugar de los hechos, con el fin de asegurar la ejecución efectiva de la medida.

En esta línea, debido a su carácter temporal y revocable, las MC se dictan mediante providencias no definitivas —autos interlocutorios—, lo que las distingue de una sentencia. Esta naturaleza ha generado dificultades en la práctica, pues cuando el juez que conoce las MC no logra una ejecución efectiva para

1 Constitución de la República del Ecuador, R. O. 449, 20 de octubre de 2008, reformada por última vez R. O. Suplemento 568 del 30 de mayo de 2024.

2 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC]. R. O. Suplemento 52 del 22 de octubre 2009.

3 Artículo 33, LOGJCC.

salvaguardar el derecho comprometido, no existe posibilidad de apelación ni se garantiza el acceso a mecanismos adicionales de revisión, como la acción extraordinaria de protección. Con el propósito de abordar esta problemática, se ha considerado a la acción de incumplimiento como un posible mecanismo para exigir la ejecución de las MC. Esta garantía fue introducida por la CCE dentro de la sentencia 001-10-PJO-CC del año 2010, mediante la cual se reconoció su competencia para “velar por el cumplimiento de todas las sentencias, resoluciones y dictámenes constitucionales, sin consideración al tipo de proceso constitucional del que provengan”⁴. No obstante, aunque la IS constituye una herramienta disponible, la propia CCE ha establecido que, en términos generales, no procede como vía para exigir el cumplimiento de providencias dictadas en procesos de medidas cautelares.

Para fundamentar esta improcedencia, en el año 2019, la CCE, mediante sentencia 61-12-IS/19, sostuvo que el auto resolutorio dictado en el marco de las MC no constituye sentencia ni dictamen constitucional y, por tanto, “no tiene por objeto la declaratoria de vulneración de un derecho, ni la declaratoria de inconstitucionalidad, ni ordena medidas de reparación integral”⁵. Se trata, más bien, de una medida provisional, revocable y carente de efectos de cosa juzgada, cuya ejecución corresponde exclusivamente a los jueces inferiores que conocen la causa. Sin embargo, en contraposición a esta regla general, la CCE estableció, en la sentencia 21-24-IS/25, dictada en el año 2025, tres excepciones en las que sí procede la acción de incumplimiento respecto de resoluciones dictadas en procesos de MC: (i) cuando existen dos o más resoluciones contradictorias que no pueden ser ejecutadas simultáneamente (antinomía jurisdiccional); (ii) cuando el incumplimiento de la medida genera un gravamen irreparable y (iii) cuando se trate de decisiones que desnaturalizan el objeto de la garantía⁶.

En este contexto, el presente trabajo se propone analizar los criterios jurisprudenciales establecidos por la CCE para determinar la procedencia de la IS en casos vinculados con la ejecución de medidas cautelares autónomas. Ello obedece a que las medidas cautelares conjuntas no pueden ser objeto de dicha acción, puesto que en tales supuestos el juez constitucional necesariamente debe sustituir la medida por mecanismos de reparación sobre el fondo del asunto o, en su defecto, desestimar la acción planteada —no existe problema—. Por consiguiente, a lo largo de este estudio, toda referencia a las medidas cautelares debe entenderse circunscrita a aquellas de carácter autónomo⁷.

4 Sentencia n.º 001-10-PJO-CC, Corte Constitucional del Ecuador, 22 de diciembre de 2010, párr. 51.

5 Sentencia n.º 61-12-IS/19, Corte Constitucional del Ecuador, 23 de octubre de 2019, párr. 26.

6 Sentencia n.º 21-24-IS/25, Corte Constitucional del Ecuador, 28 de noviembre de 2025, párr. 26.

7 En tal sentido, entiéndase a la denominación *MC* como medida cautelar constitucional autónoma en todo el desarrollo del presente texto.

Del análisis preliminar se desprende que, si bien la acción de incumplimiento no constituye una vía ordinaria para ejecutar medidas cautelares, las excepciones identificadas por la jurisprudencia abren un campo de estudio relevante respecto de su aplicabilidad. Bajo esta perspectiva, resulta fundamental que la CCE garantice la ejecutabilidad de las medidas cautelares, en tanto constituyen una garantía jurisdiccional de gran relevancia práctica, orientada a prevenir, impedir o interrumpir la vulneración de derechos constitucionales. Incluso la LOGJCC establece expresamente que “el incumplimiento de las MC será sancionado de la misma manera que en los casos de incumplimiento de la sentencia en las garantías jurisdiccionales constitucionales”⁸. Esta previsión normativa refuerza la necesidad de contar con mecanismos eficaces —como la IS, no solo en los casos excepcionales señalados— para asegurar la efectividad de las MC y, con ello, la vigencia real de los derechos constitucionales.

2. DESARROLLO

La nueva configuración del Estado de derechos y justicia instituida por la CRE de 2008 significó un cambio radical respecto de las concepciones anteriores. Pasó de una visión predominantemente legalista, centrada en la norma como mandato, hacia una visión garantista, orientada a la protección y efectividad de los derechos fundamentales. Esta transformación estructural redefinió la relación entre el Estado y la sociedad, colocando a los derechos en el centro de la organización constitucional.

La propia CRE organiza los derechos en siete grandes categorías: (i) derechos del buen vivir, (ii) derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, (iii) derechos de libertad, (iv) derechos de participación, (v) derechos de protección, (vi) derechos de la naturaleza y derechos de las comunidades y (vii) pueblos y nacionalidades. Cada una de estas categorías contiene un amplio conjunto de disposiciones destinadas a salvaguardar la esencia del Estado garantista y a asegurar que la dignidad humana, la diversidad cultural y el equilibrio ambiental sean principios rectores de la vida social.

Entre estas categorías, los derechos de protección ocupan un lugar central, pues garantizan que los demás derechos puedan ejercerse de manera efectiva. El debido proceso, la tutela judicial efectiva y la presunción de inocencia son ejemplos de esta categoría, que actúa como un pilar para la vigencia real de los derechos. Sin embargo, cuando estos derechos no logran cumplir su finalidad, la CRE prevé un sistema de garantías constitucionales que refuerza la protección y asegura su cumplimiento.

8 Artículo 30, LOGJCC.

Las garantías constitucionales se dividen en tres tipos: normativas, que aseguran la coherencia del ordenamiento jurídico con la CRE; políticas públicas, que orientan la acción estatal hacia la realización de los derechos; y jurisdiccionales, que permiten la defensa directa frente a vulneraciones concretas. Dentro de las últimas se encuentran mecanismos como la acción de protección, el *habeas corpus*, el *habeas data*, la acción de acceso a la información pública, la acción de y por incumplimiento y la acción extraordinaria de protección. Además, el artículo 87 de la CRE menciona a las MC como instrumentos destinados a evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho, ya sea de manera autónoma o conjunta⁹, lo que las convierte en una garantía jurisdiccional.

En virtud de lo anterior, la CRE pone a disposición siete garantías jurisdiccionales, las MC forman parte de este grupo. Empero, su “estudio ha pasado en gran medida desapercibido e incluso relegado a un segundo plano en comparación con otras garantías”¹⁰. Frente a este escenario, en los siguientes acápites se realiza un estudio de las MC en la fase de ejecución, relacionándolas con la IS —garantía de ejecución de sentencias de las garantías jurisdiccionales creada por la jurisprudencia de la CCE—, especialmente en los casos de inejecución o defectuosa ejecución de una resolución favorable dictada en el marco de una medida cautelar.

2.1. MEDIDAS CAUTELARES EN MATERIA CONSTITUCIONAL

2.1.1. NATURALEZA JURÍDICA

Previo al análisis de las MC, conviene señalar que el término *cautelar* proviene del latín *cautela*, que significa ‘prevenir’ o ‘precaer’. A lo largo del tiempo, se ha consolidado un criterio relativamente uniforme respecto de su definición. Según Santiago Guarderas, las MC se conciben como aquellas cuyo fin es “evitar peligros que, por múltiples factores, podrían convertir en inejecutable la decisión judicial durante el lapso inevitable entre la presentación de la demanda y el fallo final”¹¹. En la misma línea, la Convención Interamericana sobre Cumplimiento de Medidas Cautelares, en su artículo 1, establece que las medidas cautelares, de seguridad o de garantía se consideran equivalentes cuando se utilizan para indicar todo procedimiento o medio que tienda a garantizar los resultados o efectos de un proceso actual o futuro en cuanto a la seguridad de las personas, de los

9 Artículo 87, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

10 Juan Cardenas, “Las medidas cautelares constitucionales”, *Lexis Blog*, 29 de noviembre de 2022, <https://www.lexis.com.ec/blog/constitucional/las-medidas-cautelares-constitucionales-LOGJCC>.

11 Santiago Guarderas, *Medidas cautelares en procesos constitucionales* (Quito: Editora Jurídica de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2014), 9.

bienes o de las obligaciones de dar, hacer o no hacer una cosa específica¹².

Esta concepción general adquiere matices propios en el ámbito constitucional. La naturaleza jurídica de las MC se distingue por elementos que las separan de las sentencias y de otras decisiones jurisdiccionales. El artículo 87 de la CRE establece expresamente que “se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho”¹³. De manera concordante, el artículo 6 de LOGJCC prevé que las MC “tienen como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho”¹⁴, mientras que su artículo 26 dispone que estas procuran “evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la CRE y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos”¹⁵.

De las normas citadas, se desprende que existen dos tipos de medidas cautelares: (i) autónomas y (ii) conjuntas. De modo que la jurisprudencia ha precisado que una MC puede presentarse en dos momentos:

(1) cerca de producirse una violación (amenaza); (2) se está produciendo la violación. El primer momento se da antes de la violación, y el segundo momento durante la violación de derechos. La violación a los derechos no se ha consumado en el primer momento y solo cabría interponer medidas cautelares [autónomas]. Si se está produciendo la violación de derechos, se causa un daño, entonces procede la garantía jurisdiccional de conocimiento que corresponda —por ejemplo, la acción de protección— de forma conjunta con la medida cautelar o de manera autónoma [es decir sólo la acción]¹⁶.

Así, las MC cumplen con una doble naturaleza: tutelar y cautelar. Son tutelares porque buscan prevenir o evitar la vulneración de un derecho, actuando frente a una amenaza en el primer momento (autónomas). Son cautelares porque se accionan para interrumpir o cesar la vulneración ya producida, operando en el segundo momento (conjuntas)¹⁷.

Frente a este escenario, tanto la LOGJCC como la jurisprudencia de la CCE han coincidido en señalar que las MC poseen características generales como la instrumentalidad, la temporalidad y la revocabilidad:

12 Convención Interamericana sobre Cumplimiento de Medidas Cautelares, Montevideo, 8 de mayo de 1979.

13 Artículo 87, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

14 Artículo 6, LOGJCC.

15 Artículo 26, LOGJCC.

16 Sentencia n.º 66-15-JC/19, Corte Constitucional del Ecuador, 10 de septiembre de 2019, párr. 19.

17 Por este motivo, si se presenta una MC autónoma y el juez advierte que se trata de una vulneración de derechos o estima que la amenaza proviene de una vulneración de derechos, deberá transformar la causa a un proceso de garantía jurisdiccional de conocimiento con medida cautelar conjunta.

- Instrumentalidad: en términos generales, las MC suelen ser accesorias a un proceso principal de conocimiento, asegurando la eficacia de la decisión de fondo. Sin embargo, en el ámbito constitucional esta característica adquiere un matiz distinto, pues no buscan garantizar la ejecución de un juicio principal, sino impedir la violación de un derecho. En tal sentido, si la medida logra su finalidad, un eventual proceso de conocimiento podría resultar innecesario¹⁸.
- Temporalidad: las MC son provisionales, en el sentido de que su vigencia se limita al tiempo durante el cual subsiste la amenaza o vulneración de derechos. No pueden dictarse de manera indefinida, y una vez cumplida su finalidad deben ser revocadas¹⁹.
- Revocabilidad: lo resuelto mediante una MC no genera cosa juzgada material, ya que se dicta mediante auto y no mediante sentencia. De lo contrario, se estaría prejuzgando el fondo del asunto y contradiciendo la naturaleza propia de estas medidas. La LOGJCC, en este sentido, establece diversas implicaciones de su carácter revocable²⁰.

Con esta categoría expuesta, las MC se constituyen en un mecanismo constitucional de protección urgente, cuya función esencial es garantizar la eficacia inmediata de los derechos fundamentales frente a amenazas o vulneraciones, sin prejuzgar sobre el fondo del litigio. Para ello, la ley y la jurisprudencia constitucional han fijado un procedimiento que debe observarse para determinar la procedencia o improcedencia de estas.

2.1.2. PROCEDIMIENTO

Como toda garantía jurisdiccional, las MC se identifican por su flexibilidad procesal. Su inicio puede darse mediante la presentación de una solicitud autónoma por cualquier persona, o bien dentro de una demanda cuando se plantean de manera conjunta. De conformidad con el artículo 31 de la LOGJCC, el juez constitucional que avoca conocimiento debe otorgar prioridad a esta garantía frente a otras, en atención a la necesidad de proteger de forma inmediata el derecho que se encuentra amenazado o vulnerado.

Una vez recibida la causa, el juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes, debe calificar la solicitud. En esa primera providencia, mediante resolución, aceptará o negará la medida cautelar verificando la concurrencia de los siguientes requisitos:

18 Artículo 28, LOGJCC.

19 Sentencia n.º 026-13-SCN-CC, Corte Constitucional del Ecuador, 30 de abril de 2013, p. 13.

20 Artículo 35, LOGJCC.

1. Las medidas cautelares procederán cuando la jueza o juez tenga conocimiento de un hecho por parte de cualquier persona que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o viole un derecho.
2. Se considerará grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación.
3. No procederán cuando existan medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias, cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales o cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección de derechos²¹.

Del análisis de esta norma, la CCE ha precisado que, para verificar la procedencia o improcedencia de las MC, el juez debe confirmar la existencia de tres requisitos fundamentales: “(i) verosimilitud fundada de la pretensión o *fumus bonis iuris*; (ii) gravedad; y (iii) inminencia”²²:

- Verosimilitud: este requisito en primer lugar exige al juez verificar, conforme al artículo 26 de la LOGJCC, que el derecho esté reconocido en la Constitución o en instrumentos internacionales de derechos humanos. En segundo, demanda que la solicitud tenga el *fumus boni iuris* (apariencia de buen derecho). Según el artículo 33 de la LOGJCC, la solicitud debe contener una presunción razonable de veracidad, de modo que con la sola verificación de los hechos el juez pueda formarse un criterio. No se exige prueba plena, sino una fundamentación probable o plausible.
- Gravedad: la afectación a un derecho se considera grave cuando “pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación”²³. La CCE ha definido el daño irreversible como aquel que no permite regresar al estado anterior; intenso, cuando es profundo o difícil de cuantificar; y frecuente, cuando se repite habitualmente o evidencia un patrón de violación²⁴.
- Inminencia: alude a la cercanía temporal de la vulneración. El hecho puede estar próximo a ocurrir —amenaza—, encontrarse en curso o incluso haberse consumado —violación—. Este requisito refleja la urgencia de una respuesta inmediata, pues la demora incrementaría el riesgo de afectación, configurando el denominado *peligro en la demora*²⁵.

Si concurren estos requisitos, el juez aceptará la solicitud y ordenará las

21 Artículo 27. LOGJCC.

22 Sentencia n.º 118-22-JC/23, Corte Constitucional del Ecuador, 22 de noviembre de 2023, párr. 36.

23 Artículo 27. LOGJCC.

24 Sentencia n.º 66-15-JC/19, párr. 29. Es necesario precisar que la primera categoría —irreversible— opera con las MC autónomas porque se trata de una eventual amenaza, la segunda y tercera categoría —intensidad o frecuencia— operan con las MC conjuntas porque ya ha ocurrido o está ocurriendo la vulneración.

25 Sentencia n.º 16-16-JC/20, Corte Constitucional del Ecuador, 30 de septiembre de 2020, párr. 43.

medidas correspondientes conforme al artículo 33 de la LOGJCC. En caso contrario, deberá negar la petición observando las causales de improcedencia previstas en el artículo 27 de la misma ley: (i) existencia de medidas cautelares en la vía administrativa o judicial; (ii) ejecución de órdenes judiciales; (iii) interposición conjunta con la acción extraordinaria de protección; o (iv) presentación contra otra medida cautelar, lo cual está expresamente prohibido²⁶.

Una vez concluido el trámite de las MC, los recursos disponibles son restringidos. La resolución que las admite o las niega no admite apelación. No obstante, si aparecen nuevas circunstancias, las personas pueden presentar una nueva solicitud. Sin embargo, la apelación únicamente procede en un supuesto específico: cuando la medida ha sido concedida y ha cumplido su finalidad, el legitimado pasivo solicita la revocatoria y el juez la niega. En cambio, si el juez acepta la revocatoria, no cabe recurso adicional. Esta limitación en los recursos responde a la naturaleza temporal y provisional de las medidas, pues la finalidad es brindar una protección inmediata y urgente. De este modo, se evita que se conviertan en pronunciamientos definitivos o inamovibles, preservando el carácter instrumental y flexible dentro del sistema de garantías constitucionales.

2.2 ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO

2.2.1. NATURALEZA JURÍDICA

Uno de los derechos reconocidos por la CRE es la tutela judicial efectiva, en virtud de la cual “todas las personas tienen acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses con sujeción a los principios constitucionales”²⁷. La CCE transitoria ha señalado que el contenido de este derecho es amplio y se articula en tres parámetros fundamentales: (i) el acceso a la justicia, (ii) el desarrollo del proceso en un tiempo razonable y ante un juez imparcial y (iii) la ejecución de la sentencia²⁸. Estos parámetros implican, en conjunto, la posibilidad de acudir a las judicaturas, el respeto al debido proceso y la eficacia de las decisiones judiciales.

En los procesos de garantías jurisdiccionales se observaba que los casos cumplían con los dos primeros parámetros —acceso y desarrollo del proceso—. Sin embargo, el problema surgía en el tercero, cuando la sentencia no se

²⁶ Artículo 37, LOGJCC.

²⁷ Silvia Zambrano, “El acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva en relación con la seguridad ciudadana en Ecuador”, *Tla-Melaua: Revista de Ciencias Sociales* 9, n.º 39 (marzo de 2016): 369, <https://www.scielo.org.mx/pdf/tla/v9n39/1870-6916-tla-9-39-00058.pdf>.

²⁸ Sentencia n.º 022-10-SCN-CC, Corte Constitucional del Ecuador, 19 de agosto de 2010, 7.

ejecutaba o carecía de eficacia. Este último parámetro resulta crucial, pues: se refiere a la determinación de la existencia de ejecución de la sentencia, toda vez que las decisiones jurisdiccionales deben cumplirse, porque solo así pueden las personas estar realmente protegidas por el correcto inicio, desenvolvimiento y final de los procesos judiciales establecidos en la normativa²⁹.

En virtud de lo detallado, una sentencia dictada en el marco de las garantías jurisdiccionales debe cumplirse de manera integral. Ello significa que el juez que declara la vulneración de un derecho y ordena su reparación, ya sea mediante sentencia o acuerdo reparatorio, tiene la obligación de “emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional”³⁰. El ordenamiento jurídico, en efecto, otorga amplias prerrogativas al juez de instancia para garantizar la ejecución plena de la decisión. Solo cuando este cumplimiento se haya verificado, conforme al artículo 21 de la LOGJCC, podrá procederse al archivo de la causa.

En la misma línea, la Constitución faculta al juez constitucional para ordenar la destitución de servidores públicos que incumplan la sentencia o resolución³¹ —prerrogativa eliminada mediante jurisprudencia—; y respecto de particulares, imponer las responsabilidades que la ley determine³². Es decir, el constituyente buscó asegurar que las decisiones en materia de garantías jurisdiccionales sean ejecutadas de manera eficaz. Surge entonces una interrogante de gran relevancia: ¿qué ocurre si, pese a todas estas facultades, el juez de instancia no logra garantizar la ejecución integral de la decisión?

La respuesta se encuentra en el artículo 436, numeral 9, de la CRE, que establece un mecanismo excepcional para “conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”³³. Este precepto se complementa con lo dispuesto en el artículo 162 y siguientes de la LOGJCC, de donde se desprende que el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales fue concebido como un procedimiento específico para garantizar su ejecución, con competencia atribuida a la CCE.

A pesar de estas disposiciones, la tutela judicial efectiva no lograba satisfacer plenamente sus tres parámetros, pues en numerosos casos los jueces de instancia se veían impedidos de ejecutar las sentencias o de materializar las soluciones en materia constitucional. Ante esta limitación, y con el propósito de ofrecer una respuesta integral al problema identificado en el año 2010, la

29 Sentencia n.º 121-16-SEP-CC, Corte Constitucional del Ecuador, 19 de agosto de 2010, 13.

30 Artículo 21, LOGJCC.

31 Facultad que actualmente le corresponde solo a la Corte por el desarrollo jurisprudencial emitido para el efecto.

32 Artículo 86.4, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

33 Artículo 436.9, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

CCE, mediante la sentencia 001-10-PJO-CC, elevó el procedimiento de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales al rango de garantía jurisdiccional, estableciendo la siguiente regla de precedente vinculante:

Como consecuencia del problema jurídico reflejado en el caso, la Corte Constitucional establece, a través de una regla jurisprudencial, que los mecanismos constitucionales de cumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales se constituyen en garantías jurisdiccionales. Ante la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de precedente constitucional en la materia que impidan la ejecución de estas, la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436, numeral 9 de la Constitución, se constituye en el órgano competente para conocer sobre dicho incumplimiento y, en caso de ser necesario, dirimir el conflicto suscitado³⁴.

Con esta regla jurisprudencial se creó a la acción de incumplimiento, bajo el propósito de asegurar que la tutela judicial efectiva cumpla con sus tres parámetros esenciales —acceso, debido proceso y ejecución—. Desde esta óptica, la IS se incorpora al catálogo de garantías jurisdiccionales, aunque con un carácter exclusivo, ya que su finalidad es garantizar el cumplimiento de las decisiones emanadas de la jurisdicción constitucional. Por tanto, esta garantía posee una doble dimensión de exigencia de cumplimiento: por un lado, respecto de las decisiones emitidas por jueces ordinarios que ejercen jurisdicción constitucional en primera instancia; y, por otro, en relación con las decisiones de la propia CCE.

En correspondencia con lo señalado, el presente trabajo aborda a la IS desde la perspectiva de las decisiones emitidas por jueces ordinarios en el ejercicio de la jurisdicción constitucional. En consecuencia, para poder activar esta garantía resulta indispensable —como requisito *sine qua non*— que previamente se haya tramitado un proceso constitucional ante dichos jueces. Esta circunstancia revela que la IS posee una naturaleza complementaria y accesorio, pues solo entra en juego en caso de incumplimiento. Así, tiene la función de ejecutar la garantía jurisdiccional previamente reconocida, asegurando que las decisiones constitucionales no se queden en el plano formal, sino que produzcan efectos reales y efectivos en la protección de los derechos fundamentales.

2.2.2. PROCEDIMIENTO

Ahora bien, la IS surge como un mecanismo excepcional dentro del sistema constitucional ecuatoriano, cuya finalidad es garantizar que las sentencias y resoluciones emitidas en materia constitucional no queden en letra muerta,

³⁴ Sentencia n.º 001-10-PJO-CC, párr. 101.

sino que se ejecuten de manera efectiva. En tal efecto, la CRE y la LOGJCC confieren a la CCE la competencia exclusiva para conocer y sancionar los procesos que llegan a su conocimiento mediante esta garantía, asegurando así la vigencia real de los derechos fundamentales.

De manera general, el procedimiento puede iniciarse de oficio o a través de la acción presentada por la persona afectada, persona beneficiaria o por cualquier sujeto con interés legítimo³⁵ —legitimado activo— ante el juez ejecutor. Este juez debe remitir el expediente a la CCE acompañado de un informe que detalle las razones del incumplimiento. En caso de que dicha remisión no se produzca, la acción puede ser presentada directamente ante la CCE. La demanda debe contener la identificación del accionante, la copia de la sentencia, resolución o dictamen incumplido y una exposición clara de los hechos que evidencien el incumplimiento y los demás requisitos legales exigidos³⁶.

La jurisprudencia de la CCE ha precisado que, para activar una acción de incumplimiento, deben concurrir ciertos requisitos:

- Impulso: la persona afectada debe promover la ejecución de la sentencia, solicitando su cumplimiento ante la autoridad judicial encargada de ejecutarla.
- Requerimiento: debe pedir expresamente a dicha autoridad que remita el expediente y un informe a la CCE.
- Plazo razonable: este requerimiento solo puede hacerse una vez transcurrido un tiempo razonable que permita al juez ejecutor cumplir con la decisión.
- Negativa expresa o tácita del juez ejecutor: la acción procede si el juez (i) niega el requerimiento o (ii) incumple el plazo de cinco días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para enviar el expediente y el informe a la CCE³⁷.

En síntesis, el artículo 164 de la LOGJCC y el artículo 97 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional establecen el procedimiento de la siguiente manera:

- (i) Remisión inicial del expediente: Cuando se verifica el incumplimiento de una sentencia dictada por jueces de instancia o cortes de apelación, el juez competente debe remitir el expediente a la Corte Constitucional, junto con un informe argumentado que explique las razones del incumplimiento, ya sea por parte de la autoridad obligada o

35 Artículo 164.1, LOGJCC.

36 Artículo 10, LOGJCC.

37 Sentencia n.º 98-21-IS/24, Corte Constitucional del Ecuador, 13 de junio de 2024, párr. 46.

por circunstancias procesales. El plazo para cumplir con esta obligación es de cinco días desde la solicitud del interesado.

(ii) Acción directa ante la Corte: Si el juez se rehúsa a remitir el expediente o lo hace fuera del tiempo previsto, la persona afectada puede acudir directamente a la Corte Constitucional. En este caso, dentro de los diez días posteriores al vencimiento del plazo inicial, el afectado solicita que la Corte ordene la remisión del expediente y declare el incumplimiento, abriendo así la posibilidad de que el ciudadano demande directamente ante la máxima instancia constitucional.

(iii) Designación de juez ponente: Una vez recibida la demanda o el informe del juez de instancia, el Pleno de la Corte Constitucional designa, mediante sorteo, a un juez ponente. Este magistrado es el encargado de sustanciar la acción, lo que implica reunir toda la información pertinente, convocar audiencias si lo considera necesario y ordenar diligencias que permitan formar un criterio sólido sobre el caso.

(iv) Resolución final: Concluida la etapa de sustanciación, el juez ponente presenta un proyecto de sentencia al Pleno de la Corte Constitucional. Este órgano colegiado es el que, en última instancia, resuelve la acción de incumplimiento, garantizando que las decisiones constitucionales se ejecuten y que la tutela judicial efectiva se materialice en la práctica³⁸.

Cabe señalar que, conforme a las normas transcritas, la IS, una vez que llega a conocimiento de la CCE —sea mediante el informe remitido por un juez o a través de una demanda presentada por la parte interesada— no atraviesa una fase de admisibilidad como ocurre con otras acciones constitucionales. En este caso, el proceso pasa directamente al pleno de la CCE, el cual designa por sorteo a un juez ponente encargado de sustanciar la acción. Dicho magistrado dispone de amplias facultades para ordenar las diligencias necesarias, recabar información y, en general, formar un criterio sólido respecto del incumplimiento alegado. Con base en ello, el juez ponente elabora un proyecto de sentencia que posteriormente es sometido a consideración del pleno para su resolución definitiva.

La resolución emitida por el pleno tiene efectos inapelables. En ella, la CCE puede motivadamente negar la acción —lo que implica el archivo del proceso— o aceptarla, atendiendo al grado de ejecución de la sentencia, dictamen, resolución o acuerdo reparatorio demandado. En este último caso, el pleno puede declarar un incumplimiento parcial o total de la decisión cuestionada. Tanto en uno como en otro supuesto, dispondrá la ejecución integral de la garantía jurisdiccional o, en su defecto, podrá ordenar nuevas medidas de

³⁸ Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte constitucional, Resolución de la Corte Constitucional 0, Registro Oficial 613 del 22 de octubre de 2015.

reparación. Además, en caso de persistir el incumplimiento, la CCE se encuentra facultada para imponer sanciones a las personas responsables, de conformidad con lo establecido en el artículo 86.4 de la CRE y en el artículo 22.1 de la LOGJCC³⁹.

La CCE, en la sentencia de una IS, solo puede disponer el archivo del proceso cuando se ha verificado la ejecución integral de la decisión, asegurando que la tutela judicial efectiva cumpla con sus tres parámetros esenciales. En consecuencia, la acción se erige como una garantía jurisdiccional que refuerza la supremacía de la CRE y la eficacia de las decisiones judiciales en materia constitucional. Sin este mecanismo, el sistema de protección de derechos quedaría incompleto, pues las sentencias podrían carecer de fuerza práctica. Con él, en cambio, se consolida la idea de que la justicia constitucional no solo declara derechos, sino que los hace efectivos en la vida real.

2.3. LA RELACIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES AUTÓNOMAS CON LA ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO

Como se señaló anteriormente, las MC constituyen una garantía jurisdiccional en tanto permiten prevenir o cesar la vulneración de un derecho constitucional, resolviéndose mediante una resolución. En contraste, la IS tiene como finalidad asegurar la ejecución de sentencias, dictámenes, resoluciones o acuerdos reparatorios en los casos de inejecución o defectuosa ejecución por parte de los jueces de instancia que conocen garantías jurisdiccionales. Bajo esta premisa, surge la interrogante: ¿cuál es la relación entre las MC y la IS?

Para responder a esta cuestión se han configurado dos posiciones: (i) relación negativa y (ii) relación positiva. Desde la postura negativa, la jurisprudencia de la CCE ha sostenido que no existe relación entre las MC y la IS, pues resulta improcedente “exigir el cumplimiento de las decisiones de las MC a través de la IS”⁴⁰. En la sentencia 61-12-IS/19, la CCE argumentó que:

Tampoco convendría que esta Corte Constitucional mediante una acción de incumplimiento haga cumplir una decisión constitucional que no es definitiva y cuya vigencia, obligatoriedad y ejecución está supeditada a las circunstancias y a la decisión de jueces inferiores, pues estos tienen la responsabilidad de garantizar la ejecución de las medidas cautelares, pero también pueden revocar las medidas, modificarlas si varían las circunstancias por las cuales fueron concedidas; o, inclusive, dejarlas sin efecto por carecer de fundamento o al momento de conocer una acción constitucional posterior o de conocimiento que resuelva el

³⁹ Artículo 97, Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

⁴⁰ María Yépez, *Guía de jurisprudencia constitucional: Medidas cautelares constitucionales: Actualizada a septiembre de 2024* (Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional de la Corte Constitucional del Ecuador, 2024), p. 65.

fondo de la controversia constitucional; con lo cual no es procedente que la Corte se superponga o interfiera en decisiones y competencias que le corresponden por ley a los jueces que conocen de medidas cautelares constitucionales y que mutan conforme las circunstancias, hasta que no exista un pronunciamiento definitivo de la controversia constitucional⁴¹.

Debido a esto, la CCE concluyó que las MC no constituyen sentencias ni dictámenes constitucionales, ya que su naturaleza es provisional, revocable y no genera cosa juzgada. Con ello, se apartó de su criterio jurisprudencial anterior, en el que sí procedía la IS para revisar el cumplimiento de las MC⁴². Este cambio de línea ha sido objeto de críticas por parte de la doctrina, que considera que la “decisión que se adopta respecto de una medida cautelar autónoma sí es una decisión constitucional, dictada a propósito de una garantía jurisdiccional y que tiene una importancia muy significativa, que consiste en evitar que la violación del derecho constitucional se concrete”⁴³. Además, se apoya en el artículo 30 de la LOGJCC, que sanciona el incumplimiento de las MC de la misma manera que el incumplimiento de las sentencias de garantías jurisdiccionales⁴⁴. Mantener la improcedencia absoluta podría abrir la puerta a que las MC no sean acatadas, limitando al beneficiario la posibilidad de exigir su cumplimiento ante el máximo órgano de justicia constitucional.

Por otro lado, desde la postura positiva, se sostiene que sí existe relación entre las MC y la IS. El fundamento se encuentra en el artículo 86.3 de la Constitución, que establece que una garantía jurisdiccional concluye únicamente cuando se ha cumplido integralmente la ejecución de la sentencia o resolución. En razón de ello, las MC —las autónomas⁴⁵— forman parte de las garantías jurisdiccionales y, al dictarse mediante resolución, requieren que el proceso culmine con su ejecución efectiva. Si el juez de instancia agota todas las prerrogativas legales para ejecutar las MC y aun así no logra su cumplimiento, debe existir un mecanismo que garantice dicha ejecución.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional, con base en el artículo 436.9 de la CRE y el artículo 163 de la LOGJCC, ha interpretado que la IS tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales. Así, al ser una resolución con contenido de MC y no pueda ejecutarse por los jueces de instancia, la última vía para garantizar su eficacia correspondería a la CCE mediante la IS. Ejemplo de ello es la

41 Sentencia n.º 61-12-IS/19, párr. 28.

42 Para mayor información ver Sentencia n.º 23-13-IS/19, Corte Constitucional del Ecuador, 20 de agosto de 2019.

43 Juan Guerrero del Pozo, *Las garantías jurisdiccionales constitucionales en el Ecuador* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2020), 292.

44 Artículo 30, LOGJCC.

45 Desde aquí se entiende que trata especialmente a las MC autónomas porque las conjuntas están supeditadas a la sentencia que se expida en la garantía de conocimiento y bien podría por ese camino encontrar la vía para ejecutar y reparar lo inobservado en el procedimiento.

sentencia 23-13-IS/19 —negándola porque las MC que dieron origen al caso habían sido plenamente cumplidas—⁴⁶ y la sentencia 040-17-SIS-CC —negó la IS porque la medida cautelar que se alegaba como incumplida había sido revocada—⁴⁷. Estos casos muestran que, antes de la regla de improcedencia fijada en 2019, la CCE sí tramitaba IS vinculadas a las MC.

Actualmente, aunque la regla general es la improcedencia de la IS para ejecutar decisiones de las MC conforme a la postura negativa, la CCE ha precisado tres excepciones: “(i) para decidir entre dos o más resoluciones que, por ser contradictorias, no pueden ser ejecutadas (antinomia jurisdiccional); (ii) cuando el incumplimiento genere un gravamen irreparable”⁴⁸; y (iii) “se trate de decisiones que desnaturalizan el objeto de la garantía”⁴⁹. Estas excepciones, recogidas en las sentencias 61-12-IS/19, 65-12-IS/20 y 21-24-IS/25, evidencian que la IS conserva un carácter subsidiario frente a las MC, operando únicamente en casos excepcionales.

En sinopsis, la relación entre las MC y la IS se configura como una relación de subsidiariedad. Mientras las MC actúan de manera preventiva y cautelar para preservar derechos, la IS interviene únicamente en supuestos excepcionales, garantizando la ejecución cuando los jueces de instancia no logran cumplir con la resolución. De esta forma, la CCE mantiene una línea jurisprudencial que prioriza la ejecución ordinaria por parte de los jueces *a quo*, reservando su intervención para casos de contradicción, afectaciones irreparables o desnaturalización de la garantía.

2.4. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES SOBRE LA SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO EN LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

En el acápite anterior se concluyó que la IS mantiene una relación de subsidiariedad respecto de la ejecución de las MC, particularmente bajo las tres excepciones a la regla de improcedencia establecida por la jurisprudencia de la CCE. En esta sección, resulta pertinente examinar cada uno de estos supuestos con el fin de identificar sus alcances y limitaciones, y posteriormente establecer criterios críticos que permitan valorar la consistencia y eficacia de dichas causales.

46 Sentencia n.º 23-13-IS/19, párr. 19.

47 Sentencia n.º 040-17-SIS-CC, Corte Constitucional del Ecuador, 27 de agosto de 2017, p. 7.

48 Yépez, *Guía de jurisprudencia constitucional*, p. 67.

49 Sentencia n.º 21-24-IS/25, párr. 26.

2.4.1. SENTENCIA 61-12-IS/19: ANTINOMIA JURISDICCIONAL

Para crear la primera regla de excepción de improcedencia, la CCE analizó el caso 61-12-IS. En los hechos del caso, el ciudadano Edgar Cevallos presentó una solicitud de MC contra el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante SENAE) y la empresa Bureau Veritas. La pretensión era dejar sin efecto la liquidación de tributos autorizada el 4 de octubre de 2011 y que se disponga la liquidación tomando como base su autoliquidación. El Juzgado Cuarto de Trabajo del Guayas, mediante auto del 28 de diciembre de 2011, inadmitió la solicitud porque debía reclamar por la vía correspondiente. Inconforme, apeló directamente ante la Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Pichincha. Esta aceptó la apelación y ordenó dejar sin efecto la liquidación de tributos, disponiendo que se continúe con el trámite.

El 14 de septiembre de 2012, Cevallos presentó una IS alegando que SENAE no había cumplido con lo dispuesto por la Sala, negando la entrega de las mercancías. Argumentó que estas estaban en abandono definitivo e incluso impuso trabas administrativas que, a su criterio, vulneraban la CRE y la LOGJCC. Por su parte, SENAE sostuvo que sí había dado cumplimiento a la resolución judicial, acompañando providencias en las que se dejaba sin efecto la liquidación de tributos y se ordenaba continuar con el proceso de nacionalización. Sin embargo, también alegó que las mercancías habían sido declaradas en abandono definitivo desde diciembre de 2011, lo que impedía su entrega⁵⁰.

En este caso, la CCE concluyó que los autos resolutorios de MC no pueden ser objeto de IS, dado que no constituyen decisiones definitivas. Por lo tanto, negó la IS presentada por el señor Cevallos. Sin embargo, la CCE precisó que, como regla de excepción, únicamente en situaciones de decisiones constitucionales contradictorias —antinomia jurisdiccional— podría admitirse una IS vinculada a MC autónomas, con el propósito de resolver el conflicto y garantizar la ejecución⁵¹. Sin embargo, pese a la creación de esta regla excepcional, el organismo no desarrolló los presupuestos necesarios para determinar qué debe entenderse por una decisión contradictoria, dejando abierta la discusión sobre los alcances y condiciones de aplicación de dicha excepción.

Por ello, la CCE ha establecido que, ante la existencia de sentencias contradictorias o antinomia jurisdiccional y en ausencia de precedente constitucional que permita su ejecución, es el órgano competente para conocer y resolver el incumplimiento⁵². Además, ha señalado que existe antinomia jurisdiccional cuando dos:

50 Sentencia n.º 61-12-IS/19, párrs. 1-10.

51 Sentencia n.º 61-12-IS/19, párr. 29.

52 Sentencia n.º 96-20-IS/22, Corte Constitucional del Ecuador, 14 de diciembre de 2022, párr. 32.

sentencias que tratan sobre temas aparentemente distintos, pero que convergen en el punto de su ejecución: lo que la una sentencia manda, la otra prohíbe, creando una especie de antinomia jurisdiccional con instrumentos que poseen el mismo valor jurídico y que, tornan ineficaz la decisión al no poder generar efectos jurídicos como consecuencia de su inejecución, por lo que se ha visto afectado directamente uno de los elementos connaturales a una garantía de derechos humanos: la reparación integral⁵³.

En otras palabras, según lo precisado en la sentencia 32-17-IS/21, una antinomia jurisdiccional se configura únicamente cuando concurre al menos uno de los siguientes presupuestos:

- Identidad de hechos y sujetos en causas distintas con resultados diferentes: esto ocurre cuando un mismo fundamento fáctico y las mismas partes procesales son sometidos al conocimiento de órganos jurisdiccionales distintos y, pese a ello, se adoptan decisiones contradictorias⁵⁴.
- Convergencia en el punto de ejecución sin identidad de sujetos procesales: se presenta cuando, al momento de ejecutar las resoluciones judiciales, una sentencia impone una determinada disposición mientras que otra la prohíbe, generando una imposibilidad jurídica de acatar ambas decisiones de manera simultánea⁵⁵.

Con base en estos criterios, la CCE en el caso 0095-11-IS conoció un ejemplo de antinomia jurisdiccional. En los hechos, el Ministerio de Industrias y Productividad (en adelante Ministerio) suscribió con la compañía TPAM Cía. Ltda. (en adelante Empresa) un contrato de consultoría dentro de un proyecto de reactivación industrial. Posteriormente, mediante Resolución 10213 del 27 de julio de 2010, el Ministerio dio por terminado de manera anticipada y unilateral dicho contrato, alegando incumplimiento de obligaciones por parte del contratista⁵⁶.

- Suspender los efectos de la Resolución 10213 hasta que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo resolviera la demanda de impugnación.
- Prohibir al Ministerio ejecutar las pólizas de anticipo y fiel cumplimiento.
- Impedir el inicio de procedimientos coactivos para el cobro de valores.

53 Sentencia n.º 001-10-PJO-CC, párr. 44.

54 Sentencia n.º 32-17-IS/21, Corte Constitucional del Ecuador, 24 de noviembre de 2021, párr. 21.

55 Ibid.

56 Sentencia n.º 045-15-SIS-CC, Corte Constitucional del Ecuador, 9 de julio de 2015, p. 2.

- Evitar la inscripción de la empresa en el Registro de Contratistas Incumplidos.

El Ministerio solicitó la revocatoria de estas medidas, pero el 10 de septiembre de 2010, el mismo juez negó el pedido. Posteriormente, la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial del Guayas, el 2 de diciembre de 2010, confirmó la decisión. Ante esta situación, el Ministerio presentó una IS en la CCE, alegando que existía una contradicción entre dos decisiones judiciales: (i) la sentencia de acción de protección (Pichincha), que negó la vulneración de derechos y permitió continuar con la terminación del contrato y ejecución de garantías, y (ii) la resolución de medidas cautelares (Guayas), que suspendió los efectos de la misma resolución administrativa, impidiendo al Ministerio ejecutar las garantías y avanzar en el proceso de terminación⁵⁷.

Para resolver este caso, la CCE identificó que se trataba de un caso encuadrado en el primer presupuesto de la antinomia jurisdiccional. En su análisis, sostuvo que:

es evidente que el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales conlleva un ámbito de mayor acción y control cuando tiene relación con el patrón fáctico de antinomia jurisdiccional, pues esto obedece a la vulneración de derechos provocada por la inejecutabilidad de las sentencias constitucionales contradictorias, lo que obliga a la Corte Constitucional a verificar cuál de ellas es la que debe ser cumplida y cuál la que debe quedar sin ejecución⁵⁸.

A partir de este razonamiento, la CCE concluyó que la coexistencia de decisiones jurisdiccionales incompatibles generaba una afectación a la seguridad jurídica y a la eficacia de la tutela constitucional. En efecto, aceptó la IS propuesta y dispuso dejar sin efecto todo lo ordenado en la medida cautelar autónoma. Ordenó cumplir la resolución del 8 de julio de 2010, en relación con la acción de protección presentada. Por tal consideración, se evidencia que la CCE, de manera excepcional, sí puede conocer una acción de incumplimiento respecto de la ejecución o no de medidas cautelares, siempre que estas se encuentren inmersas en un escenario de antinomia jurisdiccional.

2.4.2. SENTENCIA 65-12-IS/20: GRAVAMEN IRREPARABLE

Citando la primera regla de excepción abordada en el caso anterior, la CCE analizó el caso 65-12-IS/20, relativo a la IS vinculada con MC autónomas. En los hechos, el presidente de la Asociación de Trabajadores Agrícolas San

⁵⁷ Sentencia n.º 045-15-SIS-CC, p. 6.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 20.

Antonio de Valencia solicitó MC contra Telmo Cevallos, con el fin de proteger a sus asociados frente a impedimentos de ingreso, amenazas y agresiones. La jueza vigésima cuarta de garantías penales de Pichincha concedió las MC, ordenando el desalojo inmediato de las personas que ocupaban el predio, la intervención de la fuerza pública y la entrega del inmueble a la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria. Además, se nombró un depositario judicial para custodiar los bienes muebles de la hacienda.

Posteriormente, Telmo Cevallos y Juan Cevallos solicitaron la revocatoria de las medidas. En audiencia celebrada el 31 de agosto de 2012, la jueza consideró que las condiciones habían variado y que las MC ya habían cumplido su finalidad. En consecuencia, el 2 de octubre dispuso el archivo de la causa, al considerar ejecutadas las disposiciones, y ordenó la entrega del predio a la asociación, acreditada como propietaria conforme a la ley. Inconformes con esta decisión, los solicitantes interpusieron recursos de apelación, ambos negados. Finalmente, el 16 de noviembre de 2012, presentaron una IS contra los autos de revocatoria del 31 de agosto y 5 de septiembre de 2012, alegando que no se habían cumplido porque los predios no les fueron restituidos⁵⁹.

En su análisis, la CCE concluyó que los autos de revocatoria de las MC no podían ser objeto de IS, ya que su efecto fue únicamente cesar las medidas previamente ejecutadas y no constituían decisiones definitivas. Por tanto, no estaban dentro del supuesto de antinomia jurisdiccional. A partir de este criterio, la CCE estableció una nueva excepción, siendo esta: “en casos de gravamen irreparable, podría pronunciarse sobre el incumplimiento de una medida cautelar o de autos emitidos en dichos procesos”⁶⁰. No obstante, en el caso concreto rechazó la acción, señalando que:

el accionante cuenta con vías jurisdiccionales para discutir la propiedad o posesión del bien raíz o la juridicidad de las decisiones administrativas sobre ellos, objetos que no son adecuados a una medida cautelar constitucional autónoma en la medida que estas no constituyen juzgamiento ni podrían dar una decisión definitiva con fuerza de cosa juzgada sustancial⁶¹.

Aunque la sentencia introdujo la excepción de gravamen irreparable como posible escenario para admitir una IS respecto de las MC, no estableció parámetros claros para su aplicación. Para comprender este concepto, es necesario remitirse a otros pronunciamientos de la CCE, como la sentencia 154-12-EP/19, en la cual se definió que una decisión causa gravamen irreparable cuando: “(i) genera una vulneración de derechos constitucionales, y (ii) que

59 Sentencia n.º 65-12-IS/20, Corte Constitucional del Ecuador, 12 de agosto de 2020, párr. 11.

60 Sentencia n.º 65-12-IS/20, párr. 48.

61 Ibid., párr. 49.

dicha vulneración no puede ser reparada a través de otro mecanismo u otra vía procesal idónea⁶². En el contexto de las MC, estos dos presupuestos implican lo siguiente:

- Vulneración de derechos constitucionales: la jurisprudencia ha señalado que este requisito no es aplicable a las MC autónomas, dado que su naturaleza es preventiva y, en principio, el derecho aún no ha sido vulnerado. Adquiere relevancia cuando una MC no es acatada y, por ello, se produce la vulneración del derecho. Por ejemplo, si el SENAE aprehende mercancía de un local comercial sin notificar previamente el procedimiento de control correspondiente, el propietario podría solicitar una MC autónoma para que se le restituya la mercadería y se suspenda el acto administrativo, garantizando así el debido proceso. Si el juez concede la medida, pero SENAE incumple la resolución y continúa con el procedimiento, se configura un escenario de vulneración constitucional. En tal caso, procede la IS, pues la inejecución de la MC afecta derechos como la tutela judicial efectiva, el debido proceso, la seguridad jurídica y la propiedad.
- La vulneración no puede ser reparada a través de otro mecanismo u otra vía procesal idónea: este presupuesto exige que se utilice el mecanismo más eficaz y oportuno para prevenir el detrimento de un derecho constitucional. En este sentido, las MC autónomas constituyen el remedio más inmediato. Retomando el ejemplo anterior, el propietario acudió a la MC para evitar que se consumara la vulneración derivada del procedimiento irregular del SENAE. Al no cumplirse la medida, se configura un gravamen irreparable, pues ninguna otra vía procesal podría restituir con la misma celeridad los derechos afectados.

En esta línea, la existencia de un gravamen irreparable faculta a la CCE para conocer y resolver una IS respecto de una resolución de MC, siempre que por la naturaleza y finalidad de este mecanismo resulte indispensable garantizar su ejecución. De lo contrario, el perjuicio ocasionado se tornaría imposible de reparar. Cabe recalcar que esta excepción no es una vía ordinaria de ejecución de MC, sino un mecanismo excepcional aplicable únicamente cuando el juez de instancia, pese a ejercer todas sus potestades legales, no logra ejecutar la MC.

62 Sentencia n.º 154-12-EP/19, Corte Constitucional del Ecuador, 20 de agosto de 2019, párr. 45.

2.4.3. SENTENCIA 166-23-IS/24: DESNATURALIZACIÓN DE LA GARANTÍA

Citando las reglas de excepción previamente desarrolladas, en 2024 la CCE conoció la sentencia 166-23-IS/24, relativa a una IS presentada contra un auto resolutorio dictado en el marco de un proceso de MC. En los hechos del caso, Héctor Luis Cotto, actuando como procurador judicial de Heinz Heinrich Grunauer Farah y en representación de KrismareSeafood S. A., solicitó en 2018 MC contra el Registro de la Propiedad de Guayaquil. Alegó irregularidades en las inscripciones de prescripción adquisitiva de dominio y en la compraventa de un predio camaronero ubicado en Posorja. El juez competente concedió parcialmente la medida, ordenando dejar sin efecto determinadas inscripciones registrales y otorgando un plazo de 45 días para que el peticionario iniciara las acciones ordinarias correspondientes. Posteriormente, dicho plazo fue ampliado y se interpusieron dos juicios: uno de nulidad de instrumento público y otro ejecutivo por cobro de pagaré, en el cual se embargó y remató el inmueble, adjudicándose finalmente a Krismare.

Durante la tramitación del proceso surgieron múltiples controversias. AQU TRADE S. A. compareció alegando ser propietaria legítima del predio y denunció que la MC le ocasionaba graves perjuicios, pues se mantenía vigente indefinidamente, desnaturalizando su carácter provisional. Asimismo, sostuvo que el juez había sido inducido al error y que la medida favorecía de manera colusoria a Krismare. Pese a estas advertencias, la MC permaneció activa por más de seis años, sin que el juez ordenara su levantamiento ni notificara al Registro de la Propiedad. Esta prolongación irregular generó un conflicto jurídico y económico que afectó tanto a AQU TRADE como a terceros vinculados al inmueble.

Ante esta situación, en noviembre de 2023 AQU TRADE presentó una IS ante la CCE contra el auto de junio de 2018, denunciando los daños sufridos y la desnaturalización de la garantía constitucional. En su análisis, reiteró que, como regla general, los autos resolutorios de MC no son susceptibles de acciones de incumplimiento, debido a su carácter provisional y revocable. Sin embargo, recordó las excepciones previamente establecidas —como la antinomia jurisdiccional y el gravamen irreparable— y precisó un tercer supuesto excepcional: cuando se trate de decisiones que desnaturalizan el objeto de la garantía.

En este sentido, la CCE determinó que una MC se desnaturaliza cuando pierde su carácter instrumental, temporal y preventivo, y pasa a producir efectos propios de una decisión definitiva o invade ámbitos reservados a la justicia ordinaria. En tales casos, la medida deviene jurídicamente inejecutable, al

configurarse un vicio grave que la torna incompatible con el orden constitucional. En el caso concreto, la CCE identificó varios elementos que evidenciaban dicha desnaturalización: (i) la vigencia indefinida de la medida por más de cinco años; (ii) la afectación a derechos de terceros que no fueron reconocidos como parte procesal; (iii) la utilización de la medida para incidir en la determinación del derecho de propiedad, materia propia de la justicia ordinaria; y (iv) la acumulación indebida de procesos que alteró la naturaleza de la garantía.

Con base en estos elementos, la CCE concluyó que la MC era jurídicamente inejecutable y que su mantenimiento constituía una desnaturalización de la garantía jurisdiccional. En consecuencia, aceptó la IS y dejó sin efecto la MC, disponiendo además la investigación de posibles responsabilidades por el uso abusivo del mecanismo constitucional y por la actuación del juez que permitió su prolongación indebida. De esta manera, consolidó una tercera regla de excepción a la improcedencia de la IS respecto de MC, estableciendo que esta procede cuando se verifica la desnaturalización de la garantía, en tanto ello afecta la validez, ejecutabilidad y finalidad constitucional de la medida, comprometiendo la eficacia del sistema de justicia constitucional.

2.5. CONSIDERACIONES FINALES

De lo expuesto se desprende que las MC requieren especial atención dentro del proceso de ejecución. Aunque constituyen una garantía jurisdiccional, carecen de un mecanismo adicional en escenarios de imposibilidad, defectuosa ejecución o desnaturalización de la garantía. La CCE ha limitado su cumplimiento a través de la IS, bajo el argumento de que las MC son provisionales y no generan cosa juzgada. Sin embargo, la jurisprudencia ha reconocido ciertos criterios de subsidiariedad de la IS en la ejecución de las MC, estableciendo tres reglas de excepción a su improcedencia, de las cuales pueden extraerse consideraciones relevantes.

En primer lugar, cabe sostener que la IS debería ser procedente en todos los casos de ejecución de MC. Esta posición encuentra respaldo en el artículo 86.3 de la CRE, que dispone que una garantía jurisdiccional solo concluye cuando se ha ejecutado integralmente. En corolario, las MC, al formar parte de las garantías jurisdiccionales, requieren que el proceso culmine con su ejecución. Si el juez de instancia no logra garantizarla, la CCE debería asumir competencia para hacerlo mediante la IS. Así, no resulta coherente, por tanto, que la CCE establezca una diferenciación entre las MC y otras garantías jurisdiccionales, pues aunque unas se dictan mediante sentencias y otras a través de autos resolutorios, todas persiguen un mismo objetivo: la protección efectiva de los derechos fundamentales. De hecho, antes de 2019 —cuando la CCE fijó la improcedencia de la IS frente a las MC— existieron criterios en los que

la CCE conoció una IS relacionada con MC, negándolas o incluso entrando a analizar el fondo del asunto.

En segundo lugar, los criterios jurisprudenciales han permitido precisar que, si bien la IS no constituye una vía ordinaria para ejecutar una MC, las excepciones reconocidas abren un espacio de procedencia parcial. Por esta razón, la ejecución de MC mediante IS responde a un criterio de carácter excepcional. La CCE ha delimitado estrictamente los supuestos en los que resulta viable interponer una IS orientada al cumplimiento de una MC: (i) cuando existen decisiones jurisdiccionales contradictorias que, por su incompatibilidad, no pueden ejecutarse de manera simultánea, configurando una antinomia jurisdiccional; (ii) cuando el incumplimiento de la decisión judicial genera un gravamen irreparable, afectando de forma definitiva la esfera de derechos de la persona accionante y (iii) cuando, dentro del análisis de las medidas, se haya concluido que son inejecutables por haber existido una desnaturalización.

Hasta la actualidad, la CCE ha fijado únicamente estos tres presupuestos de excepción, restringiendo considerablemente la utilización de la IS en otros escenarios de ejecución de MC. Esta limitación puede derivar en una afectación al derecho a la tutela judicial efectiva, al dejar sin protección situaciones en las que la inejecución de una MC compromete gravemente los derechos constitucionales. En este sentido, resulta pertinente que, en el marco del desarrollo jurisprudencial constante, la CCE amplíe o flexibilice las reglas de excepción, de modo que la IS pueda operar en más supuestos de incumplimiento de MC. Ello permitiría evitar que los derechos amenazados terminen vulnerados y fortalecería los mecanismos de protección efectiva dentro del sistema constitucional ecuatoriano.

3. CONCLUSIÓN

En el ámbito constitucional, Ecuador reconoce siete garantías jurisdiccionales destinadas a la protección de los derechos fundamentales: las medidas cautelares constitucionales, la acción de protección, el *habeas corpus*, el *habeas data* y la acción de acceso a la información pública, todas ellas de conocimiento de los jueces de instancia. A estas se suma la acción de incumplimiento, concebida como un mecanismo adicional para verificar la ejecución integral de las decisiones emanadas de los jueces *a quo* y la acción extraordinaria de protección cuya competencia corresponde a la CCE.

Desde esta perspectiva, las MC constituyen instrumentos esenciales para prevenir o cesar la vulneración de un derecho. Se distinguen dos tipos: las autónomas —fuente de análisis de esta investigación—, orientadas a evitar la amenaza, y las conjuntas, destinadas a detener la violación en curso. Su resolución se dicta mediante auto interlocutorio, lo que las convierte en

garantías fundamentales para asegurar la eficacia inmediata de los derechos constitucionales.

La tutela judicial efectiva exige no solo acceso y respeto al debido proceso, sino también la ejecución plena de las decisiones constitucionales. En este marco, la IS surge como garantía complementaria para evitar que sentencias, resoluciones o dictámenes carezcan de eficacia. Con ello, la CCE refuerza la protección integral de los derechos fundamentales y asegura que las decisiones jurisdiccionales produzcan efectos reales, consolidando la IS como un mecanismo indispensable para materializar la justicia constitucional.

La relación entre las MC y la IS revela una tensión entre el carácter preventivo de las primeras y la necesidad de garantizar eficacia en la protección de derechos. Aunque la regla general fijada por la CCE es la improcedencia de la IS frente a las MC, la doctrina ha cuestionado esta postura por el riesgo de inejecución. No obstante, la jurisprudencia ha reconocido tres excepciones: la existencia de antinomia jurisdiccional, el gravamen irreparable y la desnaturalización. Estas excepciones evidencian que la IS conserva un rol subsidiario, activándose únicamente en escenarios excepcionales, manteniendo la prioridad de ejecución en manos de los jueces de instancia y reservando la intervención de la CCE para casos límite.

En efecto, la antinomia jurisdiccional se configura cuando existen decisiones contradictorias sobre los mismos hechos o cuando convergen en su ejecución, generando imposibilidad de cumplimiento. El gravamen irreparable se presenta cuando el incumplimiento de una medida cautelar produce una vulneración constitucional que no puede ser reparada por otras vías, afectando de manera definitiva derechos como el debido proceso o la propiedad. Por su parte, la desnaturalización de la MC se da cuando deja de ser un instrumento provisional de protección inmediata y se transforma en una decisión con efectos definitivos, prolongados o abusivos, comprometiendo la validez y finalidad constitucional de la garantía. De esta manera, la CCE actúa como garante último, evitando que la IS se convierta en un mecanismo ordinario de ejecución.

Finalmente, aunque las MC son garantías jurisdiccionales, carecen de un mecanismo autónomo de ejecución, lo que ha llevado a la CCE a restringir su cumplimiento mediante la IS. Sin embargo, las excepciones jurisprudenciales reconocidas muestran la necesidad de flexibilizar los criterios actuales, ampliando el alcance de la IS en la ejecución de MC. Tal ampliación permitiría evitar que derechos amenazados queden desprotegidos y fortalecería la eficacia de las garantías constitucionales, consolidando la protección real y efectiva de los derechos fundamentales en el sistema constitucional ecuatoriano.