

Quito, D.M., 11 de julio de 2024

CASO 149-23-IS

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

SENTENCIA 149-23-IS/24

Resumen: En la presente sentencia la Corte Constitucional resuelve aceptar la demanda propuesta, tras verificar la existencia de antinomia jurisdiccional entre decisiones dictadas en el marco de un proceso de medidas cautelares autónomas y una sentencia de acción de protección. Finalmente, la Corte declara el error inexcusable de la jueza que conoció la acción de protección 12283-2023-00488 al verificar que su conducta constituyó un error judicial grave que generó un daño significativo a la administración de justicia y a los justiciables.

1. Antecedentes procesales

1. Con fecha 14 de marzo de 2023, en el proceso 17250-2023-00022 de medidas cautelares autónomas (“**proceso de medidas cautelares**”), iniciado por la Fundación de Pacientes con Inmunodeficiencias Primarias del Ecuador – PIDE (“**PIDE**”), el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal de Garantías Penales**”), dispuso:

[...] la suspensión al registro sanitario del medicamento BIOVEN y como consecuencia la suspensión del proceso de adjudicación SICM-552-2022 hasta verificar el cumplimiento de los requisitos legales mínimos establecidos en el Art. 4.2 del Acuerdo Ministerial No. 385, publicado el 12 de julio del 2019 y, el Art. 17 del mismo Acuerdo Ministerial.

[...] Por ser la medida cautelar temporal, la presente resolución tendrá vigencia hasta, que la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria ARCSA justifique los requisitos documentadamente ante el Tribunal y demuestre al [sic] cabal cumplimiento de los citados requisitos legales correspondientes, en específico los establecidos en el Art. 4.2 referente a los estudios no clínicos de las Agencias Reguladoras de Alta Vigilancia Sanitaria; esto sin perjuicio de la reserva alegada en la audiencia por la entidad Gubernamental accionada ARCSA Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria; que no puede superponerse a la cautela del derecho constitucional a la salud [...].

2. Con fecha 07 de abril de 2023, en el proceso signado con el número 12283-2023-00488 (“**proceso 1**”), la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos (“**Unidad Judicial 1**”), resolvió rechazar una acción de protección propuesta por la

Defensoría del Pueblo,¹ mediante la cual buscaba obtener definitivamente la suspensión del registro sanitario de la medicina BIOVEN 10%. La Unidad Judicial 1 dispuso que se reactive de forma inmediata el registro sanitario y revocó las medidas cautelares referidas en el párrafo anterior:²

[...] SE REVOCA EN SU INTEGRIDAD LA MEDIDA CAUTELAR DICTADA EN EL PROCESO CONSTITUCIONAL 17250-2023-00022, EL 03 DE MARZO DEL 2023 Y NOTIFICADA POR ESCRITO EL 14 DE MARZO DEL 2023. En consecuencia, se ordena a las entidades públicas accionadas de manera inmediata y en el ámbito de sus competencias respectivas, la aplicación inmediata del PROCESO DE ADJUDICACION DE SICM-552-2022, entiéndase: 1) La reactivación del Registro Sanitario del medicamento INMUNOGLOBULINA HUMANA en líquido parenteral de concentración 100MG/ML; y 2) la reactivación del CONVENIO MARCO suscrito del procedimiento de subasta inversa Corporativa de Medicamentos signado con No. SICM-552-2022. (Mayúsculas en el original).

3. Posteriormente, con fecha 24 de mayo de 2023, el Tribunal de Garantías Penales, a través de auto, insistió en que las medidas cautelares dictadas seguían vigentes. Pues, a su criterio, la única autoridad competente para revocar estas medidas es aquella que asumió la competencia y las concedió, mas no la Unidad Judicial de Quevedo. En ese contexto alega que:

[...] la única autoridad competente para revocar estas medidas es aquella que asumió la competencia y concedió las referidas medidas, en el presente caso es sorprendente que una autoridad que no avocó, tampoco concedió la medida cautelar revoque las dictadas por un juez de otra jurisdicción de manera ilegal, improcedente e inconstitucional, por lo que dichas medidas cautelares autónomas siguen vigentes hasta cuando se ponga en conocimiento de este Tribunal, el cumplimiento total de las referidas medidas, momento en cual el Tribunal previa revisión y análisis correspondiente, de acuerdo con la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, está en la capacidad de revocar las mencionadas medidas.

4. La empresa LETERAGO DEL ECUADOR S.A (“**LETERAGO**”), titular del registro sanitario del medicamento BIOVEN 10%, presentó una acción de protección en contra de ARCSA y de la Procuraduría General del Estado. El proceso se signó con el número 12283-2023-00916 (“**proceso 2**”) y su conocimiento recayó en la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos (“**Unidad Judicial 2**”).

¹ La demanda fue propuesta en contra del Ministerio de Salud Pública, la Procuraduría General del Estado, ARCSA, Servicio Nacional de Contratación Pública y de Leterago del Ecuador S.A.

² Contra esta decisión, la Defensoría del Pueblo no presentó recurso de apelación. No obstante, la fundación PIDE presentó un recurso de apelación, sin haber sido parte del proceso. Mediante auto de 12 de mayo de 2023, dicho recurso fue inadmitido por la Unidad Judicial 1.

LETERAGO pretendía la suspensión de un procedimiento de control iniciado por ARCSA y la rehabilitación del registro sanitario. Con fecha 02 de agosto de 2023, dicha acción fue aceptada y se ordenaron las siguientes medidas de reparación solicitadas por LETERAGO:

[...] Se declara la vulneración de los derechos Constitucionales al Debido Proceso en la Garantía del Derecho a la Defensa y Motivación, así como también el Derecho Constitucional a la Seguridad Jurídica [sic] por parte de los accionados y en consecuencia. **2.** Una vez que se ha demostrado la vulneración de derechos por parte de los accionados se dispone como medidas de reparación integral las siguientes: **2.1.** Se declara la nulidad del proceso de control posterior iniciado mediante Oficio ARCSA-ARCSA-CGTC-2023-0701-O, del 05 de mayo de 2023, así como todas las demás actuaciones y resoluciones posteriores; esto es; el Oficio ARCSA-ARCSA-CGTC-2023-0711-O del 09 de mayo de 2023, el Informe Técnico ARCSA-INF-CGTC-2023-018, del 10 de mayo del 2023; y la Resolución ARCSA-CGTC-2023-065-MEZM, mediante la cual, se suspende el registro sanitario 243-MBE-0123 del medicamento BIOVEN 10%, para lo cual se otorga al ARCSA el término de 5 para su cumplimiento una vez dictada la resolución oral e informar a la suscrita autoridad jurisdiccional sobre el cumplimiento en un término no mayor de 8 días. **2.2.** Que se disponga a la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria - ARCSA, Doctor Leopoldo Izquieta Pérez, o quien haga sus veces, la rehabilitación del Registro Sanitario de Medicamentos Extranjeros: 243-MBE-0123, en los sistemas informáticos de la institución. **2.3.** Por los efectos de la nulidad ponga en conocimiento de la Máxima Autoridad de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria ARCSA, con la disposición de rehabilitación del Registro Sanitario de Medicamentos Extranjeros: 243-MBE- 0123 del medicamento BIOVEN 10%, para lo cual se otorga al ARCSA el término de 5 día para su cumplimiento una vez dictada la resolución oral e informar a la suscrita autoridad. **3.** En virtud que el suscrito juzgador durante el análisis de la presente acción constitucional ha advertido de una actitud impropia y arbitraria por parte del accionado; es decir, de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria ARCSA, al tratar de impedir, la vigencia del Registro Sanitario 243-MBE- 0123 y por ende, la comercialización del medicamento BIOVEN 10% por parte de LETERAGO S.A., siendo mi competencia como Juez Constitucional la de resolver sobre las vulneraciones constitucionales alegadas por el accionante, también es mi deber de proteger con los fallos constitucionales el derecho de los posibles terceros afectados, que en este caso serían, las personas que sufren de inmunodeficiencia primaria, por lo que, dispone a su favor: **3.1.** Prohíbese a la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria ARCSA, y sus dependencias, que bajo ninguna circunstancia, puedan efectuarse actos administrativos ulteriores que puedan afectar, suspender, revocar, anular o eliminar el Registro Sanitario de Medicamentos Extranjeros 243-MBE-0123 del medicamento BIOVEN 10%, así como impedir bajo cualquier modalidad la liberación del primer lote de medicamentos para que sean distribuidos de manera inmediata a los recintos hospitalarios y demás instituciones públicas o privadas, así como particulares que requieran del medicamento para ser utilizados en pacientes con inmunodeficiencia primaria; resolución que podrá ser modulada en cualquier momento por el suscrito Juez si a criterio de éste, y en relación a los informes que se remitan por la autoridad competente delegada para el seguimiento del cumplimiento de la sentencia, se determinen

que se continúan vulnerando los derechos de la Compañía LETERAGO S.A., o de los terceros afectados que son los pacientes diagnosticados con inmunodeficiencia primaria. **3.2.** Para ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se delega a señor Delegado [sic] de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Los Ríos, para que efectúe el seguimiento del cumplimiento de la sentencia e informe periódicamente al suscrito juez sobre el cumplimiento de la misma. **4.** Por existir serias presunciones de infracciones administrativas se ponga en conocimiento de la Contraloría General del Estado las actuaciones administrativas de los servidores públicos suscriptores e involucrados en la Resolución ARCSA-CGTC-2023-065-MEZM. **5.** Que el ARCSA ofrezca disculpas públicas a la Compañía LETERAGO S.A. y a los pacientes de inmunodeficiencia primaria que serían terceros afectados en este procedimiento constitucional, al haber imposibilitado con su accionar el cumplimiento de la Sentencia 679-18-JP/20 y acumulados al derecho a medicamentos de calidad, seguros, eficaces, y a menor costo para el Estado Ecuatoriano, para cuyo efecto se le concede el término de 5 días, a partir de la notificación oral de la presente sentencia, para que se ponga un banner en su portal electrónico anclado al inicio del portal por 30 días con las disculpas públicas resuelta. **6.-** La medida cautelar conjuntas ordenadas en el auto de fecha martes 23 de mayo del 2023, a las 15h04, se la declara precluida y las decisiones tomadas en esta sentencia quedan como se encuentra dispuesto en esta parte resolutive [...].

5. Frente a dicha sentencia, ARCSA interpuso recurso de apelación.
6. El 03 de octubre de 2023, la Fundación de Pacientes con Inmunodeficiencias Primarias del Ecuador – PIDE, requirió al Tribunal de Garantías Penales que remita a la Corte Constitucional el expediente del proceso de medidas cautelares (17250-2023-00022) de manera urgente para que dirima la presunta antinomia jurisdiccional generada entre dicha resolución y las sentencias del proceso 1 y proceso 2.
7. Con fecha 26 de octubre de 2023, Daniel Tufiño Garzón, Zaskya Paola Logroño Hoyos y Marcelo Hernán Narváez Narváez, en calidad de jueces del Tribunal de Garantías Penales, presentaron ante este Organismo la acción de incumplimiento signada con el número 149-23-IS. De acuerdo con el Tribunal de Garantías Penales, la acción fue presentada “por existir dos resoluciones jurisdiccionales contradictorias a la dictada por el Tribunal, que dificulta se ejecuten las medidas cautelares [concedidas] dentro de la presente causa [17250-2023-00022]”. De conformidad con el sorteo automático de 26 de octubre de 2023, la sustanciación de la presente causa le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
8. Tras ello, con fecha 16 de noviembre de 2023, la fundación PIDE presentó un escrito ante esta Corte. Tras ofrecer un recuento de los hechos y de la presunta antinomia jurisdiccional, presentó una petición de medidas cautelares en conexión con la acción de

incumplimiento del Tribunal de Garantías Penales, referida en el párrafo previo.³ Dicha solicitud fue negada por el Pleno de la Corte Constitucional, mediante auto emitido y notificado el 23 de mayo de 2024.

9. El 13 de mayo de 2024, en atención al orden priorizado para el despacho de casos, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y requirió al Tribunal de Garantías Penales que, en el término de cinco días, remita a este Organismo un informe motivado respecto del proceso número 17250-2023-00022 y de la presunta antinomia generada.
10. Con fecha 21 de junio de 2024, la jueza sustanciadora requirió a la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos con sede en el cantón Quevedo (“**Sala Provincial**”) que: (i) indique el estado actual de la causa 12283-2023-00916, proceso 2, en lo relativo a la resolución pendiente del recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada; y, (ii) justifique las razones por las cuales ha excedido el término de 8 días para la expedición de la sentencia de segunda instancia, inobservando lo prescrito en el artículo 24 de la LOGJCC.
11. Mediante escrito de 25 de junio de 2024, dos de los jueces que componen el tribunal de la Sala Provincial –Julio Wilson Almache Tenecela y Lenin Javier García Párraga– señalaron que:

[...] el proyecto de borrador de la causa 12283- 2023-00916, fue puesto a consideración del Abg. Julio Almache Tenecela quien suscribió dicho borrador con fecha 10 de noviembre de 2023, y desde el 13 de noviembre de 2023, fue puesto en el despacho de la Dra. Isela Ordoñez Muñoz, según consta en el libro de entrega de proyectos de borradores que reposa en la Sala.

En la actualidad desconocemos el estado del proceso por cuanto estamos suspendidos en nuestras funciones desde el 7 de junio de 2024, por 90 días resolución emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura, y en la actualidad otros compañeros han asumido nuestros despachos.

³ Los peticionarios requerían que: [...] a) Se oficie a los jueces Freire y Cedeño de la Unidad Judicial Penal del Cantón [sic] Quevedo para que dejen sin efecto y se abstengan de emitir medidas coercitivas y correctivas con el objeto de exigir el cumplimiento de las sentencias dictadas en las causas 12283-2023-00488 y 12283-2023-00916 hasta que esta honorable Corte resuelva la presente antinomia; b) Se revoquen las sentencias de las causas constitucionales señaladas en la letra a) supra de este párrafo por ser arbitrarias y una amenaza de daño irreparable a los derechos a la salud y la vida de los pacientes con inmunodeficiencia primaria; c) Se ordene la vigencia de las medidas de suspensión adoptadas por el Tribunal Penal de Iñaquito en la causa 17250-2023-00022 hasta que la ARCSA en mérito del informe ARCSA-INF-CGTC-2023-018 revoque el Registro Sanitario No.243-MBE-0123 otorgado irregularmente al medicamento BIOVEN 10%; d) Se le disponga al ARCSA que en un plazo prudencial remita a esta honorable Corte, la resolución de revocatoria del otorgamiento del Registro Sanitario en comento; y, e) Se disponga al Ministerio de Salud y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que no se suministre el referido medicamento BIOVEN 10% hasta el pronunciamiento final de esta Corte Constitucional.

En cuanto a lo requerido en el numeral 8.2, consideramos que cumplimos con los términos, puesto que la excesiva carga procesal que manteníamos nos era imposible cumplir con el término señalado en el Art. 24 de la LOGJCC, habiendo sido la audiencia el 20 de septiembre de 2023, y el borrador realizado por el Juez Ponente el 30 de octubre de 2023, fue puesto en consideración del otro Juez que integraba el tribunal quien el 10 de noviembre de 2023 y luego puesto en el despacho de la otra integrante del Tribunal que a la fecha no conocemos si se ha subido o no la sentencia, por las razones antes indicadas de nuestra suspensión.

12. Mediante auto emitido y notificado el 27 de junio de 2024, la Sala Provincial resolvió declarar la nulidad del proceso 2 por incompetencia del juzgador en razón del territorio.⁴
13. También el 27 de junio de 2024, mediante escrito,⁵ la jueza del tribunal de la Sala Provincial, Isela Emperatriz Ordoñez Muñoz, justificó su demora en la carga procesal de su despacho y en la existencia de problemas de coordinación interna.⁶

2. Competencia de la Corte Constitucional

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436, numeral 9, de la Constitución de la República y artículos 162 a 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).
15. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el precedente jurisprudencial obligatorio contenido en la sentencia 001-10-PJO-CC “[a]nte la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de precedente constitucional en la materia que impidan la ejecución de las mismas, la Corte Constitucional, de conformidad con el

⁴ El auto en cuestión señala que “se inadmite la acción de protección ordinaria constitucional, presentada por la legitimada activada, por lo que se dispone su archivo”.

⁵ En la causa también se ingresaron los siguientes escritos: de Gilberto Alfonso Gutiérrez Perdomo, el 25 de junio de 2024; por LETERAGO, el 26 de junio de 2024 (mediante el que solicita audiencia) , el 02 de julio de 2024 (solicitando se declare inejecutable la resolución dictada el 14 de marzo de 2023 por el Tribunal de Garantías Penales) y el 09 de julio de 2024; por ARCSA, el 01 de julio de 2024; por el Tribunal de Garantías Penales, el 01 de julio de 2024; y, por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de los Ríos, el 03 de julio de 2024.

⁶ La jueza señaló que el 29 de mayo de 2024, el juez Lenin Javier García Párraga borró el proyecto del sistema tecnológico interno del juzgado, sin comunicar las razones ni explicar si tenía la aprobación del segundo integrante del tribunal. Tras ello, el 26 de junio de 2024, la jueza Ordoñez habría enviado por correo electrónico y en físico a los otros dos jueces provinciales (que reemplazaron a quienes estaban suspendidos en sus funciones, conforme se indica en el párrafo 11 *supra*) el proyecto escaneado del voto de mayoría junto con su proyecto alternativo, para que lo revisen y se adhieran al que consideren o redacten uno nuevo. El proyecto subido y notificado es el alternativo, discutido y aprobado por los actuales miembros del tribunal de apelación.

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 suscitado”.⁷

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Pretensión y argumentos del Tribunal de Garantías Penales

- 16.** Como se indicó en el párrafo 7 *supra*, el 26 de octubre de 2023, los jueces del Tribunal de Garantías Penales presentaron acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional por la presunta existencia de “dos resoluciones jurisdiccionales contradictorias a la dictada por el Tribunal, que dificulta se ejecuten las medidas cautelares [concedidas] dentro de la presente causa [17250-2023-00022]”.
- 17.** En su demanda, el Tribunal de Garantías Penales señala que, una vez emitidas las medidas cautelares autónomas, el juez constitucional está en la obligación de verificar su cumplimiento y ejecución. Señala que la revocatoria de las medidas cautelares procederá en caso de cumplimiento, cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, hayan cesado los requisitos establecidos en la LOGJCC o se llegue a demostrar que no tenían fundamento. Por ello, indica que en este caso convocó a audiencia a las partes procesales, para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas. Dicha audiencia tuvo lugar el día 07 de septiembre del 2023.
- 18.** El Tribunal de Garantías Penales expone que, de la audiencia, llegó a la convicción de que no se dio cumplimiento a las medidas cautelares dictadas. Pues, a su criterio, ARCSA no ha justificado el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en los artículos 4.2 y 17 del Acuerdo Ministerial 385,⁸ emitido por el Ministerio de Salud Pública, referentes a los estudios no clínicos de las Agencias Reguladoras de Alta Vigilancia Sanitaria. Señala que dicho incumplimiento se debe a la resolución de dos acciones de protección dentro de los procesos 12283-2023-00488 (proceso 1) y 12283-2023-00916 (proceso 2). Las sentencias de aquellos procesos, a decir del Tribunal de Garantías Penales, serían contradictorias y obstaculizarían el cumplimiento de las medidas cautelares dispuestas.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

⁷ CCE, sentencia 001-10-PJO-CC, caso 0999-09-JP, de 22 de diciembre de 2010, párr. 51.

⁸ Ministerio de Salud Pública, Acuerdo Ministerial 385, Registro Oficial Edición Especial 1011, de 12 de julio de 2019.

19. De acuerdo con lo señalado en los párrafos 14 y 15 *supra*, es deber de la Corte Constitucional analizar en conjunto las decisiones que presuntamente se encuentran en conflicto, con el fin de determinar si entre ellas existe una antinomia que impida u obstaculice su ejecución integral. De verificarse este supuesto, este Organismo procederá a dirimir el conflicto, en concordancia con lo previsto en el artículo 436, numeral 9, de la Constitución.
20. Ahora bien, un presupuesto fundamental para la resolución de antinomias jurisdiccionales es la verificación de que las decisiones en supuesta colisión se encuentren vigentes. Pues, independientemente de la compatibilidad o no de su contenido, si una de las decisiones que forman parte del conflicto no se encuentra en vigencia, esta no sería susceptible de provocar una antinomia real. Pues, resultaría inoficioso para este Organismo verificar el cumplimiento de decisiones jurisdiccionales que han perdido vigencia y validez en el plano jurídico.⁹
21. En tal virtud, esta Corte observa que, respecto de la presunta antinomia entre las medidas cautelares y la sentencia del proceso 2, al momento de presentación de la acción de incumplimiento –el 26 de octubre de 2023–, el recurso de apelación se encontraba pendiente de ejecución. Atendiendo dicho recurso, la Sala Provincial conoció el caso y resolvió declarar la nulidad del proceso el 27 de junio de 2024. En tal virtud, la sentencia del proceso 2, que presuntamente provocaba la antinomia alegada por el Tribunal de Garantías Penales, ha dejado de existir en el plano jurídico. Así, ya que la sentencia de primera instancia del proceso 2 se invalidó, según la decisión de segunda instancia, por dictarse por un juzgador incompetente, no se puede configurar ninguna antinomia entre lo resuelto en el proceso de medidas cautelares constitucionales y en el proceso 2.
22. Por estas consideraciones, se plantea el siguiente problema jurídico:
- 22.1. ¿Existe una antinomia jurisdiccional entre la decisión del proceso de medidas cautelares y la sentencia del proceso 1?**
23. Como se dijo, solo de verificarse este supuesto, la Corte analizará los siguientes problemas jurídicos:

⁹ CCE, sentencia 187-22-IS/24, de 11 de abril de 2024, párr. 19; y, sentencia 9-23-IS/24, de 25 de abril de 2024, párr. 21.

23.1. ¿Cuál de las decisiones en conflicto debe prevalecer ante la antinomia generada entre el proceso de medidas cautelares y el proceso 1?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿Existe una antinomia jurisdiccional entre la decisión del proceso de medidas cautelares y la sentencia del proceso 1?

24. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos de los que dispone la Corte Constitucional para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales, así como la materialización de las medidas dispuestas.¹⁰ Adicionalmente, la acción de incumplimiento procede “[a]nte la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de precedente constitucional en la materia que impidan la ejecución de las mismas”.¹¹

25. La Corte Constitucional ha definido a la antinomia jurisdiccional del siguiente modo:

[...] una antinomia jurisprudencial se produce (i) cuando existe identidad de hechos y sujetos en causas distintas, que tienen resultados distintos; o (ii) cuando, sin tener identidad de sujetos procesales, convergen en el punto de ejecución con decisiones que tienen como resultado que lo que manda una sentencia, la otra prohíbe. De tal manera que vuelve a la decisión de los jueces en ineficaces a causa de su inejecutabilidad.¹²

26. Respecto de la decisión del proceso de medidas cautelares y la sentencia del proceso 1, no se cumple el primer supuesto. Esta Corte no constata la existencia de identidad subjetiva, pese a que ambos casos giran en torno al mismo hecho (la presunta concesión irregular de un registro sanitario, al medicamento BIOVEN al 10%, de la empresa LETERAGO). Pues, en el proceso de medidas cautelares, quien presentó la acción fue la fundación PIDE, mientras que en el proceso 1 la acción de protección fue planteada por la Defensoría del Pueblo.

27. No obstante, se evidencia que, tanto la decisión del proceso de medidas cautelares como la sentencia del proceso 1 convergen en el punto de ejecución, ya que han dispuesto conductas incompatibles entre sí:

¹⁰ Constitución, artículo 436, numeral 9; LOGJCC, artículos 162 al 165.

¹¹ CCE, sentencia 001-10-PJO-CC, caso 0999-09-JP, 22 de diciembre de 2010, párr. 51.

¹² CCE, sentencia 32-17-IS/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 21.

- 27.1.** Por un lado, el mandato de las medidas cautelares concedidas por el Tribunal de Garantías Penales puede reconstruirse así: si ARCSA no justifica documentadamente el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en los artículos 4.2 y 17 del Acuerdo Ministerial 385, ante el Tribunal de Garantías Penales, entonces las entidades públicas competentes tienen la obligación de mantener la suspensión del registro sanitario del medicamento BIOVEN 10% y del Convenio Marco SICM-552-2022, suscrito en el procedimiento de subasta inversa corporativa de medicamentos.
- 27.2.** Por el otro, el mandato de la sentencia dictada dentro del proceso 1, que desestimó la acción de protección, pero a la vez, revocó las medidas cautelares referidas, puede reconstruirse así: se revocan las medidas cautelares dictadas en el proceso constitucional 17250-2023-00022, por lo que las entidades públicas competentes deben reactivar el registro sanitario del medicamento BIOVEN 10% y reactivar el Convenio Marco SICM-552-2022, suscrito en el procedimiento de subasta inversa corporativa de medicamentos.
- 28.** Por lo expuesto, esta Corte constata que, en el presente caso, se observa una antinomia entre las medidas cautelares otorgadas por el Tribunal de Garantías Penales y la sentencia emitida en el proceso 1. De una parte, las medidas cautelares dictaminan que, si ARCSA no justifica documentadamente el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 4.2 y 17 del Acuerdo Ministerial 385, las entidades públicas competentes deben mantener la suspensión del registro sanitario del medicamento BIOVEN 10% y del Convenio Marco SICM-552-2022. De la otra, la sentencia emitida en el proceso 1 presenta un mandato incompatible con las medidas cautelares al ordenar la reactivación del registro sanitario del medicamento BIOVEN 10% y del Convenio Marco SICM-552-2022.
- 29.** Este caso ejemplifica perfectamente una antinomia según la definición dada en el párrafo 24 *supra*, ya que presenta dos mandatos judiciales que imponen consecuencias jurídicas incompatibles para el mismo supuesto de hecho. Las medidas cautelares ordenan la suspensión del Convenio Marco SICM-552-2022 y del registro sanitario del medicamento BIOVEN 10%, mientras que la sentencia del proceso 1 exige la reactivación del convenio y del registro sanitario. Esta incompatibilidad entre las obligaciones impuestas hace que sea imposible cumplir con ambas decisiones judiciales simultáneamente, lo que constituye una situación de antinomia jurisdiccional.

30. Verificada la existencia de la antinomia entre la decisión del proceso de medidas cautelares y la sentencia del proceso 1, se procederá a dirimir el conflicto atendiendo al siguiente problema jurídico:

5.2. ¿Cuál de las decisiones en conflicto debe prevalecer ante la antinomia generada entre el proceso de medidas cautelares y el proceso 1?

31. La presente antinomia jurisdiccional surge entre una decisión de conceder medidas cautelares autónomas, por parte del Tribunal de Garantías Penales, y una sentencia de acción de protección, dictada por la Unidad Judicial 1. La antinomia fue generada porque, entre las medidas ordenadas, la sentencia 1 expresamente se dejó sin efecto las medidas cautelares autónomas concedidas por el Tribunal de Garantías Penales. Por lo tanto, para responder al problema jurídico planteado, es necesario determinar si la Unidad Judicial 1 tenía competencia para revocar medidas cautelares otorgadas por otra judicatura.
32. Si bien el otorgamiento de medidas cautelares constitucionales autónomas no constituye prejuzgamiento sobre la presunta violación de derechos, ni tampoco tienen valor probatorio, aquello no implica que una judicatura distinta pueda dejarlas sin efecto al momento de emitir un pronunciamiento de fondo en una garantía jurisdiccional. Al efecto, la revocatoria de las medidas cautelares constitucionales es regulada por el artículo 35 de la LOGJCC:

Art. 35.- Revocatoria.- La revocatoria de las medidas cautelares procederá sólo cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, hayan cesado los requisitos previstos en esta ley o se demuestre que no tenían fundamento. En este último caso, la persona o institución contra la que se dictó la medida podrá defenderse y presentar los hechos o argumentos que sustenten la revocatoria de la medida cautelar. Para que proceda la revocatoria, la institución o persona a quien se haya delegado o las partes, deberán informar a la jueza o juez sobre la ejecución de las medidas.

Cuando la jueza o juez considere que no procede la revocatoria, deberá determinar las razones mediante auto, que podrá ser apelado en el término de tres días.

33. La revocatoria de medidas cautelares, según el artículo citado, debe ser tramitada exclusivamente ante la jueza o juez que dictó las medidas originales. 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. Además, el artículo citado permite impugnar la decisión de no revocatoria ante un tribunal superior. Así, como ha

recalcado la Corte Constitucional en ocasiones anteriores, “la ley determinó la posibilidad de emplear el recurso de apelación, con la finalidad de que un tribunal superior conozca de las acciones llevadas a cabo por el accionado y determine si la medida fue acatada o no”.¹³

- 34.** En consecuencia, la única autoridad competente para revocar las medidas cautelares constitucionales es aquella que las dictó o, en caso de apelación de la negativa a la revocatoria, un tribunal superior. Por tanto, la Unidad Judicial 1 es incompetente para dejar sin efecto las medidas cautelares otorgadas por el Tribunal de Garantías Penales. Pues, de acuerdo con el principio de legalidad, consagrado el artículo 226 de la Constitución, “las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”.
- 35.** De este modo, en aplicación del criterio de competencia, las medidas cautelares concedidas por el Tribunal de Garantías Penales deben prevalecer sobre la revocatoria ordenada en la sentencia del proceso 1, dictada por la Unidad Judicial 1. Como se constató, la revocatoria efectuada en el proceso 1 fue ordenada por una autoridad incompetente. Por ello, la medida proveniente de la autoridad sin competencia es inválida. Aquello deriva en que las medidas cautelares deberán mantener su vigencia hasta que sean revocadas de acuerdo con las causales y procedimiento fijado por el artículo 35 de la LOGJCC.

6. Declaratoria jurisdiccional previa

- 36.** De la revisión integral del expediente, la Corte Constitucional identificó que las actuaciones de la jueza Jenny Freire Arias de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, en el marco del proceso 12283-2023-00488 (proceso 1), podrían ser constitutivas de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. Por esa razón, este Organismo analizará dichas conductas a la luz del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”) y del artículo 14 del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional (“**Reglamento**”).

6.1. Antecedentes procesales

¹³ CCE, sentencia 1960-14-EP/20, 19 de mayo de 2020, párr. 40.

37. Con fecha 10 de mayo de 2024, mediante escrito, ARCSA puso en conocimiento de la Corte Constitucional que, en auto de fecha 09 de mayo del 2024, la jueza Jenny Freire Arias de la Unidad Judicial 1 dispuso “que se abstenga de cumplir con cualquier disposición emanada dentro de la medida cautelar 17250-2023-0022, mientras no se resuelva de manera definitiva el análisis de antinomia remitida por dicho Tribunal de la Corte constitucional del Ecuador”.
38. Mediante escrito ingresado con fecha 22 de mayo de 2024, ARCSA solicitó que esta Corte se pronuncie respecto de un nuevo auto, de fecha 13 de mayo del 2024, emitido por la jueza Jenny Freire Arias de la Unidad Judicial 1. En dicha providencia se dispuso nuevamente la reactivación del registro sanitario del medicamento BIOVEN 10% y del Convenio Marco SICM-552-2022, concediendo a ARCSA un término de 72 horas para hacerlo bajo prevenciones de aplicar una multa diaria, con la mitad de un salario básico unificado del trabajador en general, al Director Ejecutivo de ARCSA, por cada día de retraso en la ejecución efectiva de esta orden. Además, señaló que la multa aumentaría a un salario básico unificado diario después de una semana de incumplimiento continuo.
39. En tal virtud, ARCSA manifiesta que, con fecha 15 de mayo del 2024, procedió a la emisión de la resolución ARCSA-ARCSA-CGTC-2024-0036-R, a fin de cumplir con lo mandado y evitar cualquier tipo de sanción o medida en contra de la institución o su Director Ejecutivo.
40. Mediante auto de 05 de junio de 2024, conforme el artículo 12 del Reglamento, la jueza sustanciadora requirió que la jueza de la Unidad Judicial 1 remita, en el término de cinco días, un informe motivado sobre la posible existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, por su actuación en el proceso 12283-2023-00488.¹⁴ La jueza de la Unidad Judicial 1 fue notificada con este requerimiento en su correo institucional, conforme se desprende de la razón de notificación del auto de 05 de junio de 2024.

6.2. Competencia para la declaratoria jurisdiccional previa

¹⁴ La jueza sustanciadora requirió el informe de descargo a la jueza de la Unidad Judicial por las siguientes conductas que podrían constituir dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable: (i) una posible extralimitación de competencias por parte de la jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, al haber ordenado la desobediencia a las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial; y, (ii) presumiblemente, haber actuado contra norma expresa al revocar medidas cautelares dictadas por una judicatura distinta.

41. De conformidad con el segundo inciso del artículo 109, numeral 2, del COFJ¹⁵ y el primer inciso del artículo 7 del Reglamento,¹⁶ el Pleno de la Corte Constitucional es competente para realizar la declaratoria jurisdiccional previa en los casos en que los actos u omisiones de las juezas y jueces que conocieron una garantía jurisdiccional en última instancia sean objeto de control por medio de las acciones extraordinarias de protección y de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, así como en los procesos de selección y revisión.
42. Por lo anterior, en el marco de la presente acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para declarar el dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable respecto de la actuación de la jueza de la Unidad Judicial 1, como autoridad que conoció y resolvió la acción de protección 12283-2023-00488 de manera definitiva, al ser una decisión de última instancia y que está ejecutoriada porque no existió apelación.

6.3. Fundamentos del informe de descargo

43. Pese a que, con fecha 05 de junio de 2024, la Corte Constitucional requirió a la jueza de la Unidad Judicial 1 que presente su informe de descargo en el término de 5 días, este nunca fue remitido.¹⁷

6.4. Análisis sobre la existencia de error inexcusable

44. De acuerdo con el artículo 109, numeral 1, del COFJ, el procedimiento disciplinario por dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable se compone de dos etapas diferenciadas

¹⁵ Art. 109 numeral 2: [...] En procesos de única instancia, la declaración jurisdiccional deberá realizarla la o el juez del nivel orgánicamente superior. En el caso de las y los jueces y las y los conjuces nacionales, la declaratoria deberá realizarla el Pleno de la Corte Nacional. **En procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, la declaratoria jurisdiccional deberá realizarla** el tribunal del nivel inmediato superior que conoce el recurso de apelación y, **en el caso de las autoridades judiciales de última instancia, la Corte Constitucional [...].** (énfasis añadido).

¹⁶ Art. 7.- **El Pleno de la Corte Constitucional será competente para la declaratoria jurisdiccional previa en los casos en que los actos u omisiones de las juezas, jueces, fiscales, defensores o defensoras públicas sean objeto de control por medio** de las acciones extraordinarias de protección y **de incumplimiento de sentencias** y dictámenes constitucionales, así como en los procesos de selección y revisión de sentencias y resoluciones de garantía jurisdiccional. [...]. (énfasis añadido).

¹⁷ Según la sentencia 3-19-CN/20, párr. 71, el procedimiento previo a la declaratoria jurisdiccional previa debe ser confidencial, salvo que el juez o jueza pida lo contrario. En tal virtud, el auto de 05 de mayo se mantuvo con la debida confidencialidad tras su notificación a la jueza de la Unidad Judicial 1. Esta aclaración, por su parte, funge como respuesta al escrito de 14 de junio de 2024, mediante el cual la fundación PIDE solicita se aclare por qué el auto de 05 de junio de 2024 fue ocultado del expediente digital de la causa 149-23-IS.

y secuenciales. La primera es la declaratoria jurisdiccional previa y motivada sobre la existencia de la infracción disciplinaria. La segunda es el procedimiento disciplinario ante el Consejo de la Judicatura.

- 45.** Este Organismo constitucional precisa que, de acuerdo con el artículo 4 del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional, la declaratoria jurisdiccional previa constituye un pronunciamiento sobre la existencia de infracción “mas no sobre la determinación de la responsabilidad subjetiva ni la sanción que corresponda al servidor o servidora judicial”. Por ello, corresponderá al Consejo de la Judicatura, durante la sustanciación de los procedimientos disciplinarios correspondientes, realizar otro tipo de valoraciones como la gravedad de la conducta, el grado de responsabilidad en razón de la conducta ejecutada por el juzgador, la idoneidad, la proporcionalidad de la sanción, entre otros (artículo 22 de la Ley Reformativa del COFJ).
- 46.** En el presente caso, se identifica dos conductas a ser analizadas para determinar si constituyen error inexcusable: **(i)** haber revocado una medida cautelar dictada por una judicatura distinta; y, **(ii)** haber ordenado la desobediencia a las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial, e imponer multas al sujeto obligado, a fin de hacer prevalecer su decisión. En consecuencia, la Corte Constitucional se plantea el siguiente problema jurídico:

46.1. ¿Corresponde declarar la existencia de error inexcusable por las actuaciones de la jueza de la Unidad Judicial 1?

- 47.** De conformidad con el artículo 109 del COFJ, el error inexcusable es una especie de error judicial. De forma general, el error judicial se produce cuando existe por parte de un juez, tribunal, fiscal o defensor “una alteración de los hechos o una equivocación inaceptable e incontestable en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas específicas, en la sustanciación y resolución de un determinado proceso judicial”.¹⁸ Ahora bien, para que un error judicial sea inexcusable, el artículo 109 del COFJ exige que este sea grave y dañino. La gravedad se da porque es un error obvio, irracional e indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Por su parte, el carácter dañino del error implica

¹⁸ COFJ, artículo 32.

que este debe causar un perjuicio significativo a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros.¹⁹

48. A partir de esta definición, el artículo 109, numeral 3, del COFJ prescribe que, para declarar la existencia de error inexcusable, el órgano jurisdiccional competente debe verificar los siguientes requisitos mínimos:

48.1. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable sea de aquellos errores judiciales sobre los cuales no se puede ofrecer motivo o argumentación válida para disculparlo.

48.2. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable no se trate de una controversia derivada de diferencias legítimas, e incluso polémicas, en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas.

48.3. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable cause un daño efectivo y de gravedad al justiciable, a terceros o a la administración de justicia.

49. Con base en esta disposición legal y en el artículo 109 del COFJ, para que exista error inexcusable, la Corte Constitucional debe verificar 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.

50. Por lo tanto, para responder el problema jurídico general planteado en el párrafo 46.1 *ut supra* sobre si las conductas de la jueza de la Unidad Judicial 1 configuró un error inexcusable, es necesario responder afirmativamente a las tres cuestiones fijadas en el párrafo precedente, lo cual se desarrolla a continuación.

¹⁹ El texto de la disposición pertinente del COFJ es el siguiente: [...] Art. 109.- [...] Para que un error judicial sea inexcusable debe ser grave y dañino, sobre el cual el juez, fiscal o defensor tiene responsabilidad. Es grave porque es un error obvio e irracional, y por tanto indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Finalmente, es dañino porque al ser un error grave perjudica significativamente a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros”.

6.4.1. Cuestión 1: ¿Existió error judicial?

- 51.** Respecto de la conducta **(i)**, consistente en haber revocado una medida cautelar dictada por una judicatura distinta, se tiene lo siguiente:
- 52.** De acuerdo con las normas que regulan las medidas cautelares constitucionales, estas tienen por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos.²⁰ Como se indicó en los párrafos 32 y 33 *supra*, en aplicación del artículo 35 de la LOGJCC, la revocatoria de las medidas cautelares constitucionales debe ser solicitada ante y ordenada por el juez que originalmente las concedió. Únicamente si se rechazase un pedido de revocatoria de las medidas cautelares podría otro tribunal, jerárquicamente superior, resolver el recurso de apelación y revocar las medidas en cuestión.
- 53.** En ese sentido, jamás le está permitido a una autoridad judicial revocar las medidas cautelares dictadas por otra, salvo en el caso de que lo hiciese la autoridad jerárquicamente superior y para resolver un recurso de apelación interpuesto contra el auto por el cual el inferior resuelve la no revocatoria de las medidas. Caso contrario, se estaría admitiendo otorgar validez a una resolución producida por una autoridad carente de la competencia necesaria para el efecto. Esto implicaría vulnerar el principio de juridicidad, según el cual todo lo no autorizado expresamente por la ley está implícitamente prohibido.
- 54.** Toda vez que la jueza de la Unidad Judicial 1 revocó medidas cautelares dictadas por otra autoridad judicial, la Corte verifica la existencia de un error judicial en la aplicación de normas, con lo cual se cumple el elemento (1) en el supuesto (1.1) identificado en el párrafo 48 *ut supra*.
- 55.** En cuanto a la conducta **(ii)**, consistente en haber ordenado la desobediencia a las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial, e imponer multas al sujeto obligado, a fin de hacer prevalecer su decisión, se tiene lo siguiente:
- 56.** En concordancia con el artículo 75 de la Constitución, que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva, el COFJ consagra principios de la actividad judicial e impone a los jueces una serie de prohibiciones y les otorga diversas facultades para regular sus funciones. Entre dichas facultades, no existe disposición alguna que otorgue a una autoridad judicial

²⁰ Artículos 87 de la Constitución y 26 de la LOGJCC.

la posibilidad de ordenar el incumplimiento de las resoluciones dictadas por otros jueces. Tampoco se ha concedido a los juzgadores la posibilidad de utilizar sus poderes coercitivos para forzar la desobediencia a lo mandado por otra autoridad judicial. Al contrario, el artículo 123 del COFJ establece el principio de independencia judicial;²¹ el artículo 129, numeral 6, del COFJ prescribe el deber de las judicaturas de prestarse mutuo auxilio cuando fuese necesario; y, en similar sentido, el artículo 130, numeral 3, del COFJ manda que los servidores judiciales deben propender a la unificación del criterio judicial sobre un mismo punto de derecho.

57. Por estas consideraciones, es claro que la jueza de la Unidad Judicial 1 no tenía la facultad de ordenar el incumplimiento de las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial (en este caso, del Tribunal de Garantías Penales). Adicionalmente, el hecho de que la jueza se hallaba en conocimiento de la antinomia generada entre su sentencia y las medidas cautelares del Tribunal de Garantías Penales permite a esta Corte evidenciar que la imposición de multas buscaba reforzar la orden de desobedecer al Tribunal de Garantías Penales, con la finalidad de lograr que su decisión se cumpla por encima de la medida cautelar 17250-2023-0022. En definitiva, esta conducta implica una extralimitación de competencias por parte de la juzgadora de la Unidad Judicial 1, puesto que, en los casos de antinomias jurisdiccionales, el poder de dar primacía a una decisión por encima de otra le corresponde únicamente al órgano jurisdiccional competente para dirimir dicha clase de conflictos. Y, como bien lo reconoció la propia jueza de la Unidad Judicial 1 –conforme consta en el auto 09 de mayo de 2024, señalado en el párrafo 36 *supra*–, esa es competencia de esta Corte.
58. Toda vez que la jueza de la Unidad Judicial 1 se extralimitó en sus competencias, a fin de hacer prevalecer su sentencia por encima de otra decisión judicial, ordenando la desobediencia a las disposiciones del Tribunal de Garantías Penales e imponiendo multas

²¹ COFJ: Art. 123.- Independencia externa e interna de la Función Judicial.- Los jueces, juezas, fiscales, defensoras y defensores, están sometidos únicamente a la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y la ley.

Las providencias judiciales dictadas dentro de los juicios, cualquiera sea su naturaleza, sólo pueden ser revisadas a través de los mecanismos de impugnación ordinarios y extraordinarios, establecidos en la ley. Ninguna autoridad pública, incluidos las funcionarias y los funcionarios del Consejo de la Judicatura, podrá interferir en las funciones jurisdiccionales, mucho menos en la toma de sus decisiones y en la elaboración de sus providencias.

Los reclamos de los litigantes por las actuaciones jurisdiccionales de las juezas y jueces en la tramitación y resolución de las causas, no podrán utilizarse como mecanismos de presión a favor del quejoso o reclamante, y se adoptarán las medidas necesarias para evitarlo.

Los servidores y servidoras judiciales están obligados a denunciar cualquier injerencia o presión indebida en el ejercicio de sus funciones.

al sujeto obligado, la Corte verifica la existencia de un error judicial en la aplicación de normas, con lo cual la conducta se subsume en el elemento (1) del supuesto (1.1) identificado en el párrafo 48 *ut supra*.

6.4.2. Cuestión 2: ¿El error judicial es de una gravedad tal que no es posible ofrecer argumentación válida para sostenerlo y no es producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas?

59. En cuanto al elemento (2) identificado en el párrafo 48 *ut supra*, la Corte considera que las conductas analizadas fueron graves.²² En los contornos de este caso específico, no existe justificación razonable –dada la configuración legislativa del trámite de revocatoria de medidas cautelares, del artículo 35 de la LOGJCC– para que la jueza de la Unidad Judicial 1 haya revocado las medidas cautelares vigentes que dictó el Tribunal de Garantías Penales. Asimismo, no se puede justificar razonablemente la extralimitación de funciones en la que incurrió la Unidad Judicial 1 al haber pretendido dirimir la antinomia de su sentencia con las medidas cautelares en cuestión, al haber ordenado la desobediencia a las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial y de la imposición de multas a ARCSA. Pues, la competencia para resolver antinomias entre decisiones constitucionales es exclusiva de la Corte Constitucional y no existe ninguna disposición normativa que faculte a un juzgador mandar la desobediencia a las órdenes emitidas por otra autoridad judicial.
60. Ambos errores judiciales no son producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de las disposiciones jurídicas pertinentes. No existe controversia jurídica ni polémica alguna relacionada con la competencia para revocar medidas cautelares constitucionales, ya que el proceso para ello está claramente delineado en el artículo 35 de la LOGJCC. Del examen de dicha disposición, no se identifica ninguna posibilidad interpretativa tendiente a justificar la actuación de la jueza de la Unidad Judicial 1. Tampoco existe discusión jurídica en torno a que la Corte Constitucional es la autoridad competente para dirimir conflictos entre decisiones constitucionales que convergen en el punto de su ejecución, mandando conductas incompatibles; ni es un asunto polemizado el que una autoridad judicial no puede mandar la desobediencia a las órdenes emanadas de otra judicatura, menos aún a través del poder coercitivo de imponer multas.

²² (i) haber revocado de una medida cautelar dictada por una judicatura distinta; y, (ii) haber ordenado la desobediencia a las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial, e imponer multas al sujeto obligado, a fin de hacer prevalecer su decisión

61. Por lo expuesto, la Corte verifica que los errores judiciales en los que incurrió la jueza de la Unidad Judicial 1 son de una gravedad tal que no es posible ofrecer una argumentación jurídica válida para justificarlos y no surgieron como producto de una diferencia legítima en la interpretación o forma de aplicación de normas jurídicas. En consecuencia, se cumple el elemento (2) identificado en el párrafo 48 *ut supra* para que exista error inexcusable.

6.4.3. Cuestión 3: ¿El error judicial generó un daño significativo a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros?

62. Respecto del elemento (3) identificado en el párrafo 48 *ut supra*, es claro para esta Corte que los errores judiciales en los que incurrió la jueza de la Unidad Judicial 1 tuvo un resultado dañoso que fue particularmente grave y significativo, tanto para la administración de justicia, como para los justiciables.
63. Sobre el daño a la administración de justicia, esta Corte ha reconocido que este implica una “afectación trascendente a los fines que persigue la referida administración, por ejemplo, cuando se produce una desnaturalización de [una] garantía jurisdiccional”.²³ Las conductas analizadas implicaron una afectación trascendente a los fines que persigue la administración de justicia constitucional, pues no se propendió a la unificación de criterios judiciales sobre un mismo punto de derecho, lo cual conllevó a la imposibilidad de ejecutar de forma simultánea lo ordenado.²⁴ Esto, a su vez, imposibilitó el cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 6 de la LOGJCC para las garantías jurisdiccionales.²⁵
64. Por otra parte, los errores judiciales también tuvieron un resultado dañoso que fue grave y significativo para el sujeto obligado por las decisiones antinómicas. Pues, ARCSA se encontraba en una situación sin solución posible, en tanto que el acatamiento de una orden judicial implicaba el incumplimiento de otra. En tal virtud, no se debía imponer sobre dicha entidad una carga derivada de actuaciones no imputables a ella. Sin embargo, la jueza de la Unidad Judicial 1 procuró forzar el cumplimiento de su decisión, pese a haber tenido conocimiento de la presente acción de incumplimiento por la antinomia jurisdiccional.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1534-19-EP/22 de 8 de diciembre de 2022, párr. 46.

²⁴ Artículo 130, numeral 3, del COFJ

²⁵ El texto de la disposición normativa es el que sigue: [...] Art. 6.- Finalidad de las garantías.- Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación.

65. Por lo anterior, en este caso, la Corte verifica que se cumple el elemento (3) en los supuestos (3.1) y (3.2) identificados en el párrafo 48 *ut supra* para que exista error inexcusable.

6.5. Conclusión

66. Por las consideraciones expuestas, se determina que constituyen errores judiciales graves las siguientes conductas: (i) el haber revocado una medida cautelar dictada por una judicatura distinta; y, (ii) el haber ordenado la desobediencia a las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial, e imponer multas al sujeto obligado, a fin de hacer prevalecer su decisión. Ambos errores judiciales son graves y dañinos, por lo que se cumplen los tres elementos previstos en el artículo 109, numeral 3, del COFJ para la configuración del error inexcusable.
67. En consecuencia, la Corte Constitucional declara la existencia de error inexcusable por parte de Jenny Freire Arias, jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, que conoció y resolvió la acción de protección signada con el número 12283-2023-00488.

7. Prevaricato

68. La conducta de la jueza Jenny Freire Arias, de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, al haber sido arbitraria y contraria a Derecho podría, potencialmente, ameritar sanciones de mayor gravedad. En ese sentido, respecto del delito de prevaricato,²⁶ este Organismo en la sentencia 2231-22-JP/23 estableció:

[...] cuando el artículo 268 del COIP se refiere a proceder contra ley expresa, alude a las normas adjetivas que regulan la sustanciación de las causas. En materia de garantías jurisdiccionales, estas normas se encuentran principalmente en la Constitución y en la LOGJCC y, dentro de ellas, existen aquellas cuya inobservancia acarrea de forma incontestable un vicio grave que afecta la validez del proceso y los derechos de los

²⁶ COIP, art. 268: [...] Prevaricato de las o los jueces o árbitros.- Las o los miembros de la carrera judicial jurisdiccional; las o los árbitros en derecho que fallen contra ley expresa, en perjuicio de una de las partes; procedan contra ley expresa, haciendo lo que prohíbe o dejando de hacer lo que manda, en la sustanciación de las causas o conozcan causas en las que patrocinaron a una de las partes como abogadas o abogados, procuradoras o procuradores, serán sancionados con pena privativa de libertad de cinco a siete años y multa de veinte a treinta salarios básicos unificados del trabajador en general. Se impondrá además la inhabilitación para el ejercicio de la profesión u oficio por doce meses. Si se ha beneficiado a un grupo de delincuencia organizada o en delitos contra la administración pública, se sancionará con pena privativa de libertad siete a diez años.

justiciables. Tal es el caso de las normas que regulan la competencia de las y los jueces para conocer garantías jurisdiccionales, lo que incluye las normas que regulan la competencia territorial y material. La inobservancia de este tipo de normas por los jueces y juezas constitucionales de la función judicial no se enmarca en el contenido normativo fijado por la sentencia 141-18-SEP-CC y, por tanto, esta conducta es y ha sido perseguible en la justicia penal.²⁷

- 69.** Adicionalmente, la misma sentencia determinó que los jueces constitucionales que forman parte de la Función Judicial no están exentos de “[...] responsabilidad penal por el delito de prevaricato cuando proceden contra ley expresa, es decir, cuando inobservan normas adjetivas durante la tramitación del proceso o cuando, al emitir la resolución correspondiente, contravienen normas procesales expresas”.²⁸
- 70.** En el presente caso, se verificó que la jueza Jenny Freire Arias, al: **(i)** haber revocado una medida cautelar dictada por una judicatura distinta; y, **(ii)** haber ordenado la desobediencia a las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial, e imponer multas al sujeto obligado, a fin de hacer prevalecer su decisión; procedió en contra de las normas que regulan la revocatoria de medidas cautelares constitucionales (artículo 35 de la LOGJCC) y utilizó sus poderes coercitivos para forzar la desobediencia a lo mandado por otra autoridad judicial, en contra de sus deberes judiciales señalados en el párrafo 55 *supra*. Por lo que, la conducta de la jueza Jenny Freire Arias, de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, dentro del caso 12283-2023-00488, podría ser constitutiva del delito de prevaricato. De modo que, se dispone el envío del expediente a la Fiscalía General del Estado para que inicie las investigaciones correspondientes y determine si existen elementos suficientes para iniciar el procesamiento penal.

8. 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. Aceptar la acción de incumplimiento 149-23-IS.

2. Dejar sin efecto el mandato o las disposiciones de la sentencia de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, dentro de la

²⁷ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 132.

²⁸ *Ibid*, párr. 130.

acción de protección signada con el número 12283-2023-00488, en lo relativo a la revocatoria de las medidas cautelares dictadas en el proceso constitucional 12283-2023-00488, y a las órdenes tendientes a que las entidades públicas competentes reactiven el registro sanitario del medicamento BIOVEN 10% y el Convenio Marco SICM-552-2022, suscrito en el procedimiento de subasta inversa corporativa de medicamentos.

3. Declarar la vigencia de las medidas cautelares autónomas dictadas por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, en el proceso 17250-2023-00022. Para asegurar el cumplimiento de las medidas cautelares, el Tribunal de Garantías Penales deberá utilizar todas sus facultades legalmente conferidas, incluyendo aquella prevista en el artículo 34 de la LOGJCC. Por lo tanto, las autoridades públicas implicadas deberán estar a lo dispuesto en dicha decisión, hasta que las medidas fueren revocadas de conformidad con el trámite legal previsto para el efecto.

4. Ordenar disculpas públicas por parte de la jueza Jenny Freire Arias, de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos que conoció la acción de protección 12283-2023-00488. Las disculpas deberán ser suscritas por la referida jueza y publicadas, en el plazo de 30 días desde la notificación de la presente sentencia, en el sitio web del Consejo de la Judicatura. Las disculpas públicas deberán permanecer en el sitio web institucional por el plazo de un mes y deberán contener el siguiente texto:

“La jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, Jenny Freire Arias pide disculpas públicas por haber revocado la medida cautelar dictada por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, dentro del proceso 7250-2023-00022; y, haber ordenado la desobediencia a las disposiciones emanadas de dicha autoridad judicial, a través de la imposición de multas al sujeto obligado, a fin de hacer prevalecer su decisión, extralimitándose en el ámbito de sus competencias”.

5. Ordenar al Consejo de la Judicatura, como órgano de gobierno de la Función Judicial, de ser el caso, devolver en favor de ARCSA los valores correspondientes a los gastos en que dicha entidad hubiere incurrido debido a las multas impuestas por la jueza Jenny Freire Arias, de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos. Aquello no obsta que esta entidad, en caso de

que deba proceder a la devolución de los valores, ejerza la acción de repetición de conformidad con los artículos 67 y siguientes de la LOGJCC.

- 6. Ordenar** al Consejo de la Judicatura que, en el término máximo de 15 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, difunda el presente fallo mediante correo electrónico a todos los jueces, juezas, fiscales, defensores y defensoras públicas, así como a través de sus cuentas oficiales de redes sociales.
- 7. Declarar el error inexcusable** de la jueza Jenny Freire Arias, de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo, provincia de Los Ríos, por las conductas descritas en la presente sentencia. Y, para el efecto, **oficiar**, al Consejo de la Judicatura para el registro.
- 8. Remitir** una copia del expediente a la Fiscalía General del Estado, para que investigue las actuaciones de la jueza Jenny Freire Arias, de conformidad con la sección 7 de esta sentencia.
- 9. Notificar** esta decisión de declaratoria jurisdiccional previa al Consejo de la Judicatura para que dé inicio al procedimiento que corresponda, sobre la base del error inexcusable declarado por la Corte Constitucional, y también a la Comisión de la Corte Nacional de Justicia de Compilación, Análisis y Unificación de las Calificaciones Jurisdiccionales de Infracciones, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento.
- 10.** Para justificar el cumplimiento de las medidas ordenadas en los puntos 4, 5, 6 y 7 *ut supra*, el Consejo de la Judicatura deberá remitir a la Corte Constitucional, en el plazo máximo de cuatro meses desde la notificación de esta sentencia, un informe en el que se detalle lo siguiente: (i) la constancia de la publicación de las disculpas públicas en el sitio web del Consejo de la Judicatura y su permanencia por el plazo de un mes; (ii) la constancia del pago en favor de ARCSA, de ser el caso; (iii) la constancia de la difusión de la sentencia mediante correo electrónico a los jueces, juezas, fiscales, defensores y defensoras públicos, así como de la publicación de la sentencia en las redes sociales institucionales; y, (iv) el inicio y finalización del proceso sumario administrativo derivado de la declaratoria de error inexcusable efectuada en el punto 7 *ut supra*.
- 11. Devolver** el expediente al juzgado de origen.

12. Notifíquese y publíquese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente) y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de julio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 149-23-IS/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. El 11 de julio de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 149-23-IS/24 (“**voto de mayoría**”), en la que se aceptó parcialmente la acción de incumplimiento propuesta por la Fundación de Pacientes con Inmunodeficiencias Primarias del Ecuador – PIDE. En el voto de mayoría se determinó la existencia de una antinomia jurisdiccional entre la decisión dictada por el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (“**Tribunal de Garantías Penales**”) en el proceso de medidas cautelares autónomas 17250-2023-00022 (“**medidas cautelares**”) y la sentencia dictada por la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Quevedo (“**Unidad Judicial**”) dentro de la acción de protección 12283-2023-00488 (“**acción de protección**”).
2. La suscrita jueza constitucional concuerda con lo decidido en el voto de mayoría, en cuanto a: **i)** dejar sin efecto las disposiciones de la sentencia de la Unidad Judicial en lo relativo a la revocatoria de las medidas cautelares dictadas por el Tribunal de Garantías Penales y las órdenes tendientes a que las entidades públicas competentes reactiven el registro sanitario del medicamento BIOVEN 10% y el Convenio Marco SICM-552-2022, suscrito en el procedimiento de subasta inversa corporativa de medicamentos; **ii)** declarar la vigencia de las medidas cautelares autónomas dictadas por el Tribunal de Garantías Penales; **iii)** declarar error inexcusable de la jueza de la Unidad Judicial por revocar una medida cautelar dictada por una judicatura distinta, ordenar la desobediencia a las disposiciones emanadas de otra autoridad judicial e imponer multas al sujeto obligado, a fin de hacer prevalecer su decisión; y, en las demás medidas de reparación ordenadas en la sentencia 149-23-IS/24. No obstante, se formula el siguiente voto concurrente por discrepar con el análisis realizado respecto a la existencia de una antinomia jurisdiccional, por las razones que a continuación se expondrán.
3. En el voto de mayoría se establece que existe una antinomia jurisdiccional por cuanto se presentan dos mandatos judiciales que imponen consecuencias jurídicas contrapuestas para un mismo supuesto de hecho. Así, el Pleno de este Organismo sostiene que las medidas cautelares ordenan la suspensión del Convenio Marco SICM-552-2022 y del registro sanitario del medicamento BIOVEN 10%, mientras que la sentencia de la acción de protección exige la reactivación del convenio y del registro sanitario; por lo que, el

voto de mayoría considera que existe incompatibilidad entre las obligaciones dispuestas por el Tribunal de Garantías Penales y la Unidad Judicial, resultando imposible cumplir con ambas decisiones judiciales simultáneamente.

4. Respecto a lo mencionado, se advierte que el análisis efectuado en la sentencia de mayoría omite considerar la naturaleza de las medidas cautelares y los efectos de las decisiones adoptadas en este tipo garantías. De esta manera, resulta importante mencionar que las medidas cautelares autónomas no tienen un fin reparatorio y no constituyen procesos de conocimiento,¹ pues su finalidad es evitar o suspender la vulneración de derechos.
5. Así, las decisiones dictadas en los procesos de medidas cautelares buscan preservar de manera temporal una situación jurídica frente a un hecho que amenace de modo inminente y grave con violar derechos constitucionales. En consecuencia, se trata de decisiones que no son definitivas y por tanto no tienen efecto de cosa juzgada, dado que su vigencia, obligatoriedad y ejecución está supeditada a las circunstancias que las originaron y a la decisión de los jueces de instancia.²
6. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado también que las medidas cautelares tienen el carácter de provisionales,³ en tanto subsisten mientras se mantienen las circunstancias que las determinaron y terminarán en el momento que aquellas situaciones varíen o cesen; además, este Organismo ha destacado que las medidas cautelares ordenadas pueden ampliarse o sustituirse cuando se justifique que estas no cumplen adecuadamente con su función de cesar el daño o amenaza y, por último, si las circunstancias que motivaron su concesión varían pueden ser revocables.⁴
7. Bajo esta lógica, la suscrita jueza constitucional considera que las decisiones adoptadas en procesos constitucionales de medidas cautelares, al no ser definitivas, no reúnen las condiciones jurídicas para generar una antinomia jurisdiccional, pues estas surgen “[a]nte la existencia de **sentencias constitucionales contradictorias** y a falta de precedente constitucional en la materia que impidan la ejecución de las mismas”.⁵ [Énfasis añadido]
8. En el caso concreto, la decisión adoptada en las medidas cautelares no ha resuelto el asunto controvertido de forma concluyente o definitiva; por lo tanto, al no ser una sentencia

¹ CCE, sentencia 65-12-IS/20, 12 de agosto de 2020, párr. 38.

² CCE, sentencia 65-12-IS/20, 12 de agosto de 2020, párr. 38.

³ CCE, sentencia 034-13-SCN-CC, caso 561-12-CN, 30 de mayo de 2013, pp. 21.

⁴ CCE, sentencia 65-12-IS/20, 12 de agosto de 2020, párr. 32.

⁵ CCE, sentencia 001-10-PJO-CC, caso 0999-09-JP, 22 de diciembre de 2010, párr. 51.

constitucional -conforme lo requiere la jurisprudencia constitucional-, la ponente del presente voto estima que este tipo de decisiones no pueden dar lugar a una antinomia jurisdiccional.

9. Con base en lo señalado, considero que el examen del caso concreto debía enfocarse en las actuaciones de la jueza de la Unidad Judicial, quien incurrió en una extralimitación de competencias con el fin de hacer prevalecer su sentencia por encima de otra decisión judicial, dejando sin efecto las medidas cautelares dictadas por otra autoridad jurisdiccional.
10. Por ello, se advierte que la jueza de la Unidad Judicial incurrió en un vicio grave que afecta la validez de su decisión y la torna en inejecutable, en la medida que inobservó preceptos constitucionales y legales que regulan las garantías jurisdiccionales,⁶ particularmente en lo concerniente a las medidas cautelares.
11. Sobre lo mencionado, este Organismo ha precisado también que

una sentencia no es ejecutable por razones jurídicas cuando incurre en un vicio procesal grave e insubsanable [...] [u]n vicio procesal grave e insubsanable constituye un error notorio que sobrepasa los márgenes de debate acerca de la valoración probatoria, la interpretación de los hechos o la aplicación de las normas. Por lo tanto, no es tolerable desde una perspectiva jurídica pues sus resultados son contrarios a la naturaleza de la garantía.⁷
12. En tal virtud, la suscrita jueza constitucional considera que la cuestión de fondo en el caso *in examine* no radicaba en la existencia de una antinomia jurisdiccional, sino en la inejecutabilidad de las medidas ordenadas por la jueza de la Unidad Judicial.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

⁶ CCE, sentencia 86-11-IS/19, 19 de julio de 2019, párr. 28.

⁷ CCE, sentencia 24-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párrs. 27 y 28.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 149-23-IS, fue presentado en Secretaría General el 18 de julio de 2024, mediante correo electrónico a las 19:47; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL