

En su año de conmemoración

BOLETÍN

J U R I S P R U D E N C I A L

2020
EDICIÓN ANUAL



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Corte Constitucional del Ecuador

Boletín anual / Corte Constitucional del Ecuador; Secretaría Técnica Jurisdiccional; Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, no. 1. Quito: Corte Constitucional del Ecuador; Registro Oficial, 2020. (Boletín jurisprudencial)

80 p.: 21cm x 29,7cm.

1. Jurisprudencia constitucional - Ecuador. 2. Garantías constitucionales. 3. Derecho procesal constitucional. I. Corte Constitucional del Ecuador. II. Título. III. Serie.

CDD21: 342.02648 **CDU:** 342.565.2(866) **LC:** KHK 2921 .C67 2020 **Cutter-Sanborn:** C827

Catalogación en la fuente: Biblioteca "Luis Verdesoto Salgado", Corte Constitucional del Ecuador

Corte Constitucional del Ecuador

Jueces

Hernán Salgado Pesantes (*Presidente*)

Daniela Salazar Marín (*Vicepresidenta*)

Ramiro Ávila Santamaría

Karla Andrade Quevedo

Carmen Corral Ponce

Agustín Grijalva Jiménez

Enrique Herrera Bonnet

Alí Lozada Prado

Teresa Nuques Martínez

Corte Constitucional del Ecuador
José Tamayo E10 25 y Lizardo
García
(02) 3941800

Quito-Ecuador
www.corteconstitucional.gob.ec

Autoría

Secretaría Técnica Jurisdiccional

Secretario: Daniel Gallegos Herrera

Edición

Centro de Estudios y Difusión
del Derecho Constitucional

Director: Gandhi Vela Vargas

Diseño y Diagramación

Dirección Nacional de Comunicación

Directora: Alejandra Ortega

Impresión

Registro Oficial

Director: Hugo del Pozo

Colaboradores

Carolina Baca Calderón

Belén Cadena Ramírez

Rubén Calle Idrovo

Myrela Encalada Orellana

Moisés Gutiérrez Granja

Milton Larrea Suarez

Lorena Molina Herrera

Brayan David Moreno

Ángel Oleas Gallo

María Eugenia Ruiz Obando

Patricia Sotomayor Valarezo

Jeny Vargas Yangua

María Belén Villena

Secretaría General de la Corte
Constitucional

Todos los derechos reservados



La Corte Constitucional juega un papel fundamental en la construcción diaria de la Democracia y el Estado de Derecho. La encomiable tarea que se nos ha confiado para dejar atrás el pasado y llevar a la realidad una práctica distinta respecto a lo que debe hacer el máximo organismo de justicia Constitucional, nos obliga a convertirnos en una Corte de precedentes, que asuma su rol como verdadero guardián de la Constitución y de los derechos que ella consagra. Al constituir fuente de Derecho objetivo, es nuestro deber difundir la jurisprudencia de manera accesible y generalizada.

Este **boletín** tiene el fin de mostrar al público el avance de la tarea que nos fue encomendada a quienes formamos parte de la Corte Constitucional en este primer año de funciones. En él, se encontrará información referente a las decisiones adoptadas en fase de admisión, fondo, seguimiento, selección y revisión. Estas decisiones han sido el producto de una sustanciosa deliberación y fueron adoptadas con prolijidad. Más allá de resultados numéricos que denoten la progresiva eliminación del represamiento de causas, lo que el **boletín** busca es resaltar el contenido de la jurisprudencia constitucional.

Con un análisis minucioso, encontrarán que la Corte ha llegado a consolidar de forma progresiva parámetros claros para interpretar las normas que regulan cuándo un caso amerita ser conocido por el órgano constitucional. El énfasis que la Corte Constitucional ha dado al desarrollo del contenido de los derechos es visible desde la primera página del **boletín**. También, se ha preocupado por corregir distorsiones en la jurisprudencia, ocasionadas por decisiones previas, así como reafirmar y profundizar criterios adecuados. Finalmente, ha marcado las fronteras de su posibilidad de actuación, con el objeto de lograr que el resto de los organismos públicos asuman el papel que la Constitución les confiere.

Un año es un periodo extremadamente corto para la consolidación de una institución y lo es aún más para la vida de un Estado. La obra sigue en curso y en una etapa muy temprana, aunque de a poco se empiezan a notar sus frutos. Ella no inició ni concluirá con nosotros. Por eso, nuestro legado apunta a la consolidación de la cultura constitucional en el Ecuador.

A stylized blue ink signature of Dr. Hernán Salgado Pesantes.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Índice de Abreviaturas y Siglas

ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual
Art.	Artículo
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CC	Código Civil
CNA	Código de la Niñez y Adolescencia
CNE	Consejo Nacional Electoral
COGEP	Código Orgánico General de Procesos
COIP	Código Orgánico Integral Penal
COFJ	Código Orgánico de la Función Judicial
CONSEP	Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas
CorteIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
CPCCS –T	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
LOGIDC	Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles
LOGJCC	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional
LOPC	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
LOTTTSV	Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
Párr.	Párrafo
SNGRE	Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias
ss.	Siguientes
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

ÍNDICE

1. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES	6
1.1 Control Abstracto de Constitucionalidad	6
1.2 Control Concreto de Constitucionalidad	10
1.3 Interpretación Constitucional	11
1.4 Garantías	11
2. COMPILADO DE BOLETINES	14
2.1 Boletín febrero-mayo de 2019	14
Sustanciación: Decisiones del Pleno	14
Admisión: Decisiones de la Sala de Admisión	14
Selección: Casos escogidos por su relevancia constitucional	14
2.1.1 Decisiones destacadas	15
2.2 Boletín junio de 2019	18
2.2.1 Decisión destacada	18
2.3 Boletín julio de 2019	19
2.3.1 Decisiones destacadas	20
2.4 Boletín agosto de 2019	29
2.4.1 Decisiones destacadas	30
2.5 Boletín septiembre de 2019	34
2.5.1 Decisión destacada	35
2.6 Boletín octubre de 2019	38
2.6.1 Decisiones destacadas	39
2.7 Boletín noviembre de 2019	46
2.7.1 Decisiones destacadas	47
2.8 Boletín diciembre de 2019	51
2.8.1 Decisiones destacadas	52
2.9 Boletín enero de 2020	58
2.9.1 Decisiones destacadas	59
2.10 Boletín febrero de 2020	65
2.10.1 Decisiones destacadas	65
3. LA CORTE EN NÚMEROS	70
3.1 Datos generales	70
3.2 Casos reportados por boletín	77

Las sentencias y dictámenes, tablas y estadísticas que se presentan en la edición anual del boletín jurisprudencial, han sido elaboradas con base en las decisiones adoptadas, y debidamente notificadas por el Organismo, entre el 5 de febrero de 2019 y 15 de enero de 2020. Todas las decisiones adoptadas y notificadas luego de este período podrán ser consultadas en los boletines mensuales próximos a publicarse, los mismos que se difunden a través de la página web institucional, redes sociales y de manera directa a nuestros suscriptores.

Si usted desea ser suscriptor del boletín jurisprudencial de la Corte Constitucional, puede inscribirse a través de la página web institucional ingresando su nombre y correo electrónico.

1. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

La Corte Constitucional periódicamente informa su jurisprudencia novedosa a través de la página web institucional y las redes sociales. El detalle de las decisiones novedosas no se agota en el presente apartado pues, como se verá más adelante, en la sección de decisiones destacadas de cada boletín mensual, hemos elegido presentar con mayor detalle aquellas que representan hitos para la jurisprudencia constitucional.

En la versión digital del boletín anual, para mayor información de los lectores, se encuentra inserto el enlace que dirige a la novedad jurisprudencial en el número de sentencia o dictamen.

Además, en la página web de la Corte Constitucional, en el ícono “Novedades Jurisprudenciales” encontrará las novedades publicadas por el Organismo.

1.1 Control Abstracto de Constitucionalidad

OP – Objeción Presidencial	
Tema	Decisión
Objeción presidencial relativa al Proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores	001-19-DOP-CC
Objeción presidencial relativa al Proyecto de Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo	002-19-DOP-CC
Objeción presidencial parcial al Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico General de Procesos (COGEP)	003-19-DOP-CC

TI – Tratado Internacional	
Tema	Decisión
Conformidad del Protocolo de Enmienda al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC) con la Constitución de la República	17-17-TI/19

Conformidad del Tratado de Asistencia Judicial en Materia Penal entre la República del Ecuador y el Reino de España con la Constitución de la República	9-18-TI/19
Conformidad del Convenio entre la República del Ecuador y el Reino de España en Materia de Cooperación Policial para la Seguridad y Lucha Contra la Delincuencia Organizada Transnacional con la Constitución de la República	13-18-TI/19
Constitucionalidad con reserva del Acuerdo de Asociación Económico Inclusivo entre la República del Ecuador y la Asociación Europea de Libre Comercio	2-19-TI/19
Conformidad del Protocolo de Enmienda de la Convención de Viena sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares con la Constitución de la República	6-19-TI/19
Conformidad de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal suscrito por los Estados Miembros del Consejo de Europa y los países Miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con la Constitución de la República	7-19-TI/19
Conformidad del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional, con la Constitución de la República	8-19-TI/19
Conformidad del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe con la Constitución de la República	10-19-TI/19
Compatibilidad del Tratado entre la República del Ecuador y la República Popular de China sobre Asistencia Legal Mutua en Temes Penales con la Constitución de la República	12-19-TI/19
Conformidad del Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Mutua para el establecimiento de la Comisión Ministerial conjunta sobre Cooperación Económica, Comercial, Inversiones y Técnica, entre el Gobierno de la República de Ecuador y el Gobierno de la República de Catar con la Constitución	13-19-TI/19
Constitucionalidad de la Denuncia del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas "UNASUR"	17-19-TI/19
El Convenio entre la República del Ecuador y Japón para eliminar la doble imposición. No requiere aprobación legislativa	20-19-TI/19
Dictamen de constitucionalidad del Acuerdo Comercial suscrito con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	26-19-TI/19
El Tratado de Extradición entre la República del Ecuador y la Federación de Rusia guarda armonía con la Constitución de la República	28-19-TI/19

RC – Reforma Constitucional	
Tema	Decisión
Procedimiento para la modificación de las normas constitucionales relativas al indulto presidencial y a los requisitos para ser Fiscal y Contralor General del Estado, con el propósito de evitar actos de corrupción	1-18-RC/19

Momentos de actuación de la Corte Constitucional ante una propuesta de modificación constitucional	4-18-RC/19
Procedimiento para la modificación del artículo de la Constitución relativo a la distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados	1-19-RC/19
Incumplimiento del Art. 444 de la Constitución, que establece los requisitos mínimos para presentar una reforma constitucional de iniciativa ciudadana que pretende elaborar una nueva Constitución	2-19-RC/19
Dictamen de procedimiento para propuestas de modificación constitucional que busca suprimir el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y trasladar su atribución de designación a la Asamblea Nacional	3-19-RC/19
Dictamen de procedimiento para propuestas de modificación constitucional cuyo objeto es suprimir el CPCCS, reorganizar la Asamblea Nacional en un sistema bicameral, y reubicar a la Fiscalía General del Estado fuera de la Función Judicial	4-19-RC/19
Creación de un sistema judicial de justicia indígena paralelo a la justicia ordinaria y la eliminación del CPCCS	5-19-RC/19
Sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular para instalar una Asamblea Constituyente con el objeto de ampliar la participación de la población rural a nivel parlamentario	6-19-RC/19
El traslado de atribuciones del CPCCS puede ser tramitado por enmienda	8-19-RC/19

CP – Consulta Popular	
Tema	Decisión
Cambio del precedente sobre legitimación democrática dentro del examen de constitucionalidad de las preguntas y consideraciones de una consulta popular	1-19-CP/19
Inconstitucionalidad por la forma de la pregunta: “¿Está usted de acuerdo con la explotación minera en los territorios de las comunidades asentadas en las parroquias de Lita, Carolina, Jijón y Caamaño; y Goaltal?”	2-19-CP/19
Improcedencia de la convocatoria a consulta popular respecto de la instalación de una Asamblea Constituyente cuyo propósito sería la elaboración de una nueva Constitución, por incumplimiento de requisitos formales	3-19-CP/19 y 8-19-CP/19
Improcedencia de consulta popular cuyo objeto es modificar la Constitución a través de una vía inapropiada, omitiendo los mecanismos constitucionales	4-19-CP/19
Desestimación y archivo de dictamen previo de consulta popular para reformar el CPCCS, integrar la ley indígena como ley alternativa y cuestionar la decisión de la Corte sobre matrimonio igualitario, porque las preguntas resultaron ambiguas, incorrectas y contrarias a la Constitución y la ley	5-19-CP/19
Desestimación de dictamen previo de consulta popular respecto de modificaciones de la Constitución, relacionadas con la inclusión de la cadena perpetua, la pena de muerte o castigos corporales como sanciones de ciertos delitos, puesto que las preguntas resultaron ambiguas y contrarias a la Constitución y la ley	6-19-CP/19

Desestimación de dictamen previo de consulta popular tendiente a reformar la Constitución para eliminar la competencia del CPCCS de designar a las máximas autoridades de control del Estado y delegar dicha competencia a la Asamblea Nacional, por trasgredir los límites y el procedimiento previsto en la Constitución y la ley	7-19-CP/19
Negativa de una consulta popular local cuyo objeto está prohibido en la normativa penal	12-19-CP/19 y acumulado
Negativa a la propuesta de consulta popular que buscaba incluir la cadena perpetua y la pena de muerte como consecuencia de la comisión de ciertos delitos	14-19-CP/19

IN – Acción de Inconstitucionalidad de Actos Normativos	
Tema	Decisión
Cursos de capacitación para obtener licencias no profesionales	46-12-IN/19
Constitucionalidad condicionada de la Disposición General Primera de la Resolución C.D. 300 emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), que establece que los pensionistas por vejez del IESS, que estén o se reincorporen a prestar servicios dejarán de percibir el 40% correspondiente al aporte del Estado, en su pensión jubilar	49-16-IN/19
Inconstitucionalidad del informe previo sobre indicios de responsabilidad penal emitido por la Contraloría General del Estado	5-13-IN/19 y acumulados

IA – Acción Pública de Inconstitucionalidad de Actos Administrativos con Efectos Generales	
Tema	Decisión
La entrega de puntos adicionales a las mujeres en un concurso de méritos y oposición no vulnera el derecho a la igualdad	7-11-IA/19

EE – Estado de Excepción	
Tema	Decisión
Caducidad de la renovación del estado de excepción declarado por el terremoto ocurrido en las provincias de Manabí y Esmeraldas	0001-19-DEE-CC
Constitucionalidad parcial del estado de excepción en el sistema de rehabilitación social a nivel nacional	1-19-EE/19
Constitucionalidad del estado de excepción declarado en la parroquia La Merced de Buenos Aires del cantón Urcuquí, provincia de Imbabura	3-19-EE/19
Renovación del estado de excepción en el sistema de rehabilitación social a nivel nacional	4-19-EE/19

1.2 Control Concreto de Constitucionalidad

CN – Consulta de Norma	
Tema	Decisión
Inconstitucionalidad del juzgamiento en ausencia del imputado en procesos de infracciones de tránsito	54-11-CN/19
Constitucionalidad condicionada del artículo de la Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana, que establece la prescripción adquisitiva de dominio a favor de las instituciones del Estado, respecto de los bienes inmuebles que estén en su posesión por más de cinco años	56-11-CN/19
Consulta de norma relativa a la ausencia de los querellantes y los querellados en las audiencias de juicios que se desarrollaban en los procesos de acción penal privada	191-12-CN/19 y acumulados
Constitucionalidad de los artículos del Código de Procedimiento Civil que imponían un tiempo máximo para expedir sentencias, autos y decretos, así como para sustanciar un proceso bajo la consecuencia de recusación	169-13-CN/19
Constitucionalidad condicionada del artículo del Reglamento General para la aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV), relativo a la notificación de las contravenciones detectadas por medios electrónicos o tecnológicos	71-14-CN/19
Inconstitucionalidad parcial del artículo de la LOTTTSV que prevé la aceptación y pérdida de puntos de la licencia de conducir en procesos conciliatorios en caso de infracciones de tránsito	9-15-CN/19 y acumulados
Constitucionalidad condicionada del artículo del Código Orgánico Integral Penal (COIP), que tipifica el delito de receptación	14-15-CN/19
Apelación de negativa de la suspensión condicional de la pena y cumplimiento de requisitos para su procedencia	7-16-CN/19
Aplicación del principio de favorabilidad en materia penal	10-16-CN/19
Consulta de constitucionalidad del artículo del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), que establece la competencia de las juezas y jueces de tránsito, en relación con el artículo del COIP que prevé la sustanciación de la audiencia preparatoria de juicio	13-16-CN/19
Constitucionalidad del artículo del COIP que dispone el juzgamiento en acción privada del delito de lesiones que genere incapacidad o enfermedad de hasta treinta días	6-17-CN/19
Interpretación de la norma del COIP y la resolución del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP), que establecen las cantidades máximas admisibles para tenencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas de consumo personal	7-17-CN/19
Constitucionalidad de los artículos del Código de la Niñez, relativos al proceso de juzgamiento de adolescentes infractores	9-17-CN/19
Inconstitucionalidad del abandono en procesos laborales (Voto de mayoría)	13-17-CN/19
Consulta de norma relativa a la inimputabilidad de los adolescentes y su sujeción a una legislación y administración de justicia especializada del COIP	5-18-CN/19
Matrimonio entre personas del mismo sexo (voto de mayoría)	10-18-CN/19

Matrimonio igualitario (voto de mayoría)	11-18-CN/19
¿En qué casos, dejar sin efecto un banco de elegibles, vulnera el derecho a la seguridad jurídica?	5-19-CN/19
Retiro de demandas constitucionales previo a su calificación (voto de mayoría)	10-19-CN/19

1.3 Interpretación Constitucional

IC – Interpretación Constitucional	
Tema	Decisión
Improcedencia de la interpretación del Art. 219, numeral 13 de la Constitución que prevé la organización del funcionamiento de un Instituto de Investigación, Capacitación y Promoción Político Electoral, a cargo del Consejo Nacional Electoral (CNE), debido a que se encuentra desarrollado en una norma infraconstitucional	1-14-IC/19

1.4 Garantías

JP – Jurisprudencia Vinculante de acción de protección	
Tema	Decisión
La negativa del registro de la unión de hecho de una pareja del mismo sexo reporta una vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación	603-12-JP/19 (acumulados)
Vulneración de la salud y seguridad social de una mujer embarazada por violencia obstétrica	904-12-JP/19
El Estado como titular de derechos y los estándares mínimos para precautelar el derecho a la libertad de expresión	282-13-JP/19

JH – Jurisprudencia Vinculante de hábeas corpus	
Tema	Decisión
El hábeas corpus y la personas en situación de movilidad	159-11-JH/19
El derecho de una persona a presentar una acción de hábeas corpus no precluye	292-13-JH/19
Acceso a los servicios de salud para las personas privadas de la libertad	209-15-JH/19 y (acumulado)
El hábeas corpus para proteger el derecho a la libertad contra particulares	166-12-JH/20

JC – Jurisprudencia Vinculante de Medida Cautelar	
Tema	Decisión
Almacenamiento de sustancias decomisadas en delitos relacionados con hidrocarburos	66-15-JC/19

EP – Acción Extraordinaria de Protección	
Tema	Decisión
Garantía de la seguridad jurídica en el contexto de la acción de protección	989-11-EP/19
La decisión judicial que resuelve la acción de nulidad de un laudo arbitral, no es susceptible de recursos verticales	1703-11-EP/19
Excepción a la regla jurisprudencial de preclusión en acciones extraordinarias de protección	154-12-EP/19
Exigibilidad del principio constitucional de autonomía administrativa / Legitimación activa de las entidades del Estado en garantías jurisdiccionales	462-12-EP/19
Dentro de un proceso de jurisdicción voluntaria no es requisito la citación a quien no fue parte procesal	658-12-EP/19
Legitimación activa de entidades públicas en acciones	838-12-EP/19
Vulneración del derecho a la salud y seguridad social por violencia obstétrica en contra de una mujer embarazada	904-12-EP/19
Ejercicio directo del derecho a la defensa por las instituciones estatales con personería jurídica	1159-12-EP/19
Analizar en una acción extraordinaria de protección el mérito de los hechos que dieron origen a una garantía jurisdiccional, es excepcional	1162-12-EP/19
El cambio de una situación jurídica establecida exige una mayor carga argumentativa	1728-12-EP/19
Se analiza la técnica de remisión y el cumplimiento del deber de motivar las decisiones judiciales	1898-12-EP/19
No existe vulneración de la tutela judicial efectiva cuando por falta de elementos el órgano jurisdiccional no puede pronunciarse sobre el fondo de la controversia	1943-12-EP/19
La ciudadanía como destinataria de la motivación de las decisiones judiciales	280-13-EP/19
¿Cuándo se exige el agotamiento de la acción de nulidad de laudo arbitral para la interposición de una acción extraordinaria de protección?	323-13-EP/19 y 31-14-EP/19
El fallecimiento del presunto autor de un delito, no conlleva la extinción de la acción penal en contra de los otros presuntos participantes	520-13-EP/19
El derecho a la defensa no implica que el accionante reciba una sentencia favorable	935-13-EP/19
¿Cuándo la garantía de ser juzgado por juez competente adquiere relevancia constitucional?	1598-13-EP/19
La declaratoria de nulidad de sentencia por falta de citación no hace cosa juzgada	1638-13-EP/19
Ante la alegación de vulneraciones a derechos constitucionales en una acción de protección es el Juez constitucional el competente para conocer su existencia, sin necesidad de requerir el agotamiento de otras vías o recursos	1754-13-EP/19
Motivación y derecho a recurrir en la admisión de los recursos de casación	2004-13-EP/19
Presupuestos y recaudos procesales para que la Corte realice control del mérito de una garantía jurisdiccional	176-14-EP/19
La Corte no se encuentra obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso en sentencia si la decisión impugnada no es definitiva	965-14-EP y 1181-11-EP/19

Obligación de los operadores de justicia de desarticular la aplicación de estereotipos de género en la resolución de causas	525-14-EP/20
¿Qué tipo de decisiones judiciales son objeto de acciones extraordinarias de protección?	1502-14-EP/19

AN – Acción por Incumplimiento	
Tema	Decisión
Acceso a servicios notariales de personas en movilidad humana. Ratificación del reclamo previo como presupuesto indispensable para la configuración de un incumplimiento	3-11-AN/19
La Corte puede analizar una resolución de amnistía a través de una acción por incumplimiento	23-11-AN/19
Exigibilidad del cumplimiento de una norma legal. Los requisitos de la obligación contenida en la norma son interdependientes	37-13-AN/19
El cumplimiento de un informe emitido por una autoridad sindical no puede ser exigido a través de una acción por incumplimiento	11-14-AN/19
La interpretación de normas infraconstitucionales y la resolución de antinomias no es objeto de la acción por incumplimiento	42-14-AN/19

IS – Acción de Incumplimiento de Sentencias y Dictámenes Constitucionales	
Tema	Decisión
Reparación ante el cumplimiento defectuoso de sentencias constitucionales por retardo injustificado	17-11-IS/19
La disposición de otorgar un nombramiento definitivo sin que haya mediado un concurso de méritos y oposición, puede materializarse únicamente a través de un nombramiento provisional	23-11-IS/19
Desestimación de la acción de incumplimiento cuyo objeto es una sentencia inejecutable	86-11-IS/19
Potestad de la Corte para subsanar errores en la presentación de la demanda	88-11-IS/19
Desestimación de la acción de incumplimiento cuyo objeto es una sentencia cumplida integralmente	35-12-IS/19
Supervisión del cumplimiento de las sentencias constitucionales a cargo del juez emisor	39-12-IS/19
Negativa de la acción de incumplimiento cuyo objeto es una sentencia dejada sin efecto por la Corte Constitucional	48-12-IS/19
Improcedencia de la acción de incumplimiento para exigir la ejecución de autos resolutorios de medidas cautelares autónomas	61-12-IS/19
Efectos del retardo en el cumplimiento de decisiones constitucionales	50-13-IS/19
Acción de incumplimiento de una sentencia de acción extraordinaria de protección	18-17-IS/19

2. COMPILADO DE BOLETINES

En el Boletín Jurisprudencial, la Corte reporta las decisiones notificadas en el período inmediatamente anterior al mes de la edición. A continuación, se presenta una sinopsis de cada uno de los boletines publicados entre mayo de 2019 y febrero de 2020, los mismos que han sido clasificados de acuerdo a las decisiones de Admisión, Sustanciación, Selección y Seguimiento de sentencias y dictámenes.

Para mayor información, en la publicación digital, el enlace de cada boletín se encuentra anclado a su denominación.

2.1 Boletín febrero-mayo de 2019

Sustanciación: Decisiones del Pleno

En la Edición Especial del Boletín Jurisprudencial, publicado por los 100 días de gestión de la Corte Constitucional, se incluyeron 23 decisiones, entre las cuales el Organismo decidió resolver principalmente aquellos casos en los que la falta de pronunciamiento genera dictamen ficto. Una de las decisiones más destacadas comprendió el dictamen de Consulta Popular 1-19-CP/19, en el que se resolvió cambiar el precedente sobre la necesidad de la obtención de firmas, previo a la presentación ante la Corte Constitucional de una petición de control constitucional de consulta popular.

Admisión: Decisiones de la Sala de Admisión

En la precitada Edición Especial del Boletín Jurisprudencial, se incluyeron además 194 decisiones de la Sala de Admisión: 72 en las que los tribunales admitieron la causa y 122 en las que las inadmitieron. Entre las decisiones de admisión destacadas está la consulta de norma de la opinión consultiva OC-24-17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) sobre el matrimonio igualitario.

Selección: Casos escogidos por su relevancia constitucional

En la Edición Especial del Boletín Jurisprudencial, se publicaron autos de selección con un total de 15 causas seleccionadas.¹ Entre ellas, destacaron temas tales como: el derecho a la salud en el suministro de medicinas para enfermedades catastróficas; o de alta complejidad que no constaban en el Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos; el derecho a la igualdad y no discriminación en el requisito de estatura mínima para acceder a los procesos de selección de la Policía Nacional; y, el derecho a la defensa en la aplicación de las “fotomultas” y procesos contravencionales de tránsito.

1 El caso 1043-18-JP y 7 acumulados, trató sobre el derecho a la igualdad y no discriminación con respecto a la estatura mínima para ingresar a la Policía Nacional. El caso 983-18-JP, trató sobre el derecho a la salud de mujeres embarazadas y niños recién nacidos en situación de movilidad humana. El caso 732-18-JP, trató sobre el tema del derecho a la identidad en situaciones de suplantación de la identidad. El caso 679-18-JP y 3 acumulados, fue seleccionado al tratarse del suministro de medicinas que no están en el cuadro nacional de medicamentos básico. El caso 461-19-JP, fue seleccionado por tratarse del derecho al debido proceso en la notificación de las “fotomultas” de los radares de velocidad.

2.1.1 Decisiones destacadas

Dictamen 1-19-CP/19 Legitimación democrática en las solicitudes de consulta popular (Cambio de precedente)

El Pleno de la Corte Constitucional conoció una solicitud para que se pronuncie sobre la constitucionalidad de una petición de consulta popular, para luego remitirla al CNE con la finalidad de que se les confiera los formularios para obtener el 5% de firmas del padrón electoral.

La Corte, para resolver la solicitud de consulta popular planteada, analizó el dictamen 001-13-DCP-CC, de 25 de septiembre de 2013, aplicable hasta ese momento para resolver este tipo de solicitudes. En dicho dictamen la Corte había determinado que el control constitucional de la convocatoria a consulta popular de iniciativa ciudadana precedía a la convocatoria, por lo que el control de constitucionalidad de las preguntas a ser consultadas no procedía si no se verificaba previamente la legitimidad democrática.

Para establecer si la interpretación realizada por el Dictamen 001-13-DCP-CC correspondía seguir siendo aplicado, la Corte empezó por definir a la consulta popular como un mecanismo de participación democrática y un derecho constitucional, que involucra la participación sin intermediarios de los ciudadanos en el debate y la toma de decisiones en aspectos que atañen al interés colectivo. También manifestó que la Constitución no determina si el cumplimiento del requisito de respaldo popular debe ser acreditado antes o después de que la Corte dictamine sobre la constitucionalidad de las preguntas. Sin embargo, el dictamen mencionado imponía que los ciudadanos desarrollen un complejo proceso de socialización de una propuesta de consulta y así obtenían el respaldo requerido, sin tener certeza sobre la constitucionalidad de su planteamiento.

Con ello, considerando que la consulta es un derecho, la Corte determinó que la interpretación de los Arts. 104 y 438 de la Constitución debe ser resuelta en aplicación del Art. 11 numeral 5 ibídem, que establece que en materia de derechos y garantías constitucionales, los servidores deberán aplicar la norma e interpretación que más favorezca su vigencia.

En virtud de lo anterior, la Corte resolvió realizar un cambio de precedente, ya que la interpretación anterior no favorecía la vigencia del derecho de participación. En ese sentido, estableció que no debe exigirse la acreditación del porcentaje de respaldo popular, como un requisito para efectuar el control previo de constitucionalidad, reflejado en los Arts. 104 y 438 de la Constitución. Así, la Corte procedió a realizar el control constitucional de la solicitud del presente caso, sin exigir el respaldo ciudadano.

Sobre el texto introductorio de la pregunta uno 1, el organismo constitucional indicó que sus dos partes sugestionaban una respuesta al expresar que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPCCS-T) "tenía como objetivo re institucionalizar al país" y "si bien el mandato del 4 de febrero permitió la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, esto no le exenta del

constante escrutinio del pueblo". En efecto, la Corte señaló que se podría entender que el CPCCS-T no habría cumplido con este objetivo, lo que condicionó una respuesta positiva para la pregunta.

Sobre los textos introductorios de las preguntas dos y tres, la Corte manifestó que, a más de adolecer de falta de estructuración, tres frases indujeron a una posible respuesta negativa a las preguntas ya que se aludió a que se estaría programando un "recorte del tamaño del Estado, "separación y despidos masivos" y "procesos de privatización". Sobre las preguntas uno, dos y tres, la Corte encontró que su redacción no garantizaba la libertad del elector al no definir cuál es el objeto de ratificación de las actividades desarrolladas por el CPCCS-T y al forzar al elector a asumir supuestos, concordar con ellos y responder preguntas mixtas que contenían varias interrogantes en lugar de una sola, sin garantizar el pleno ejercicio del derecho a ser consultados.

En virtud de lo anterior, la Corte determinó que el cuestionario presentado no contaba con un apego constitucional. Adicionalmente, notificó al CNE a fin de que adecue su normativa al cambio de precedente realizado en el presente dictamen.

Dictamen 2-19-OP/19

Objeciones presidenciales al Código Orgánico General de Procesos

Ante las objeciones presidenciales presentadas por razones de inconstitucionalidad parcial al Proyecto a la Ley Orgánica Reformatoria al COGEP, la Corte analizó la constitucionalidad del alcance de las disposiciones en cuestión y estableció criterios por los cuales procedían o no, entre los cuales se destacan los siguientes:

- La Corte consideró que la eliminación de la obligación de consignar una caución para proponer la recusación del juzgador va acorde a la gratuidad en el acceso al sistema de justicia y a la tutela judicial efectiva, pues la recusación, como una acción pertinente para separar al juzgador que conoce del juicio, cuando exista duda de su imparcialidad, no puede ser objeto de ninguna exigencia económica.
- En relación a la posibilidad de continuar con la sustanciación de una audiencia sin la presencia del abogado del accionante, la Corte consideró que esta reforma atenta contra la igualdad procesal y el derecho a la defensa. Con ello, el legislativo deberá asegurarse que en el caso de que la parte accionante no cuente con la presencia del abogado para asumir la defensa técnica material, el juez deberá suspender la audiencia y volverla a convocar.
- En cuanto a la imposibilidad de declarar el abandono cuando se ha realizado algún acto o presentado alguna petición procesal, la Corte consideró que los operadores de justicia deben resolver todos los asuntos que las partes pongan en su conocimiento, siendo inadmisibles e improcedentes castigarlas por un incumplimiento del juzgador, al no resolver éstos los escritos que pretendan la prosecución de las causas que constan del expediente.
- Respecto a la posibilidad de que declarado el abandono se pueda presentar una nueva demanda en el plazo de seis meses contados a partir del auto que lo declaró, la Corte estableció que si bien el abandono extingue la instancia por inactividad

procesal, no extingue el derecho de acción, por ello podría ser planteada en una segunda ocasión como establece la reforma.

- En cuanto a que la demanda contencioso administrativa sólo puede ser planteada en contra de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública con personería jurídica, la Corte indicó que esta posibilidad es una traba que dificulta el ejercicio de la acción, por lo que hay que acogerse al principio *in dubio pro-actione*, de tal modo que puedan ser demandados indistintamente el funcionario de quien emanó el acto, así como la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública con personería jurídica.
- Sobre a la suspensión a pedido de parte de los actos administrativos que produzcan daños irremediables, la Corte consideró que la reforma evita que se generen este tipo de daños. En efecto, determinó que procede la suspensión del acto administrativo de manera excepcional, puesto que los daños mencionados podrían ser de difícil restitución posterior.
- Respecto a la ampliación de los términos para contestar la demanda y la reconvencción, así como para llamar a audiencia, en los juicios de despido intempestivo de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y dirigentes sindicales, la Corte consideró que esta reforma no transgrede derechos constitucionales. De ahí que esta reforma se encuentra en el ámbito de la libertad de configuración legislativa, en virtud de la cual, la Asamblea tiene plena facultad de regular el tema en observancia del debido proceso, sin que ello implique la posibilidad de aplicar las medidas cautelares previstas en el Código del Trabajo para este tipo de acciones.
- En relación a la posibilidad de que se tramite la terminación del matrimonio o unión de hecho cuando no se haya resuelto previamente sobre la tenencia, visitas y alimentos de hijos dependientes, la Corte indicó que en virtud del principio de la libre configuración legislativa², la Asamblea podrá liberar una facultad exclusiva de los jueces para que pueda ser tramitada por los notarios sin que exista afectación alguna a sus derechos. Es decir, los notarios no podrán declarar disuelto un vínculo matrimonial ni una unión de hecho, si la situación de los niños, niñas y adolescentes no se encuentra resuelta previamente por el juzgador competente.
- Finalmente, la Corte consideró que también forman parte de la esfera del principio de libre configuración legislativa, los siguientes criterios: incorporación de un recurso de apelación en contra de un auto que ordena el archivo, la tramitación del recurso de apelación una vez admitido el recurso de hecho, la admisión de la demanda contencioso administrativa y tributaria cuando ha sido aclarada o completada, tramitación en procedimiento sumario en controversias relacionadas a facturas por bienes y servicios.

2 Implica que el legislativo en calidad de garante de los derechos y principios constitucionales, en el proceso de formación de las leyes, debe regular las relaciones y situaciones jurídicas de tal modo que no excedan o invadan el contenido esencial de los derechos y disposiciones fundamentales contemplados en la Constitución.

2.2 Boletín junio de 2019

Sustanciación: Decisiones del Pleno

En el Boletín Jurisprudencial del mes de junio se registraron 18 pronunciamientos, entre los cuales el organismo resolvió en mayor medida solicitudes de dictámenes de tratados internacionales, y se pronunció sobre la necesidad o no de aprobación legislativa de dichos instrumentos, o respecto a si sus normas guardaban o no conformidad con la Constitución, en atención al control automático de constitucionalidad. Así por ejemplo, en el dictamen 9-18-TI/19, la Corte decidió que las normas del Tratado de Asistencia Judicial en Materia Penal entre Ecuador y España son compatibles con la Constitución, en razón de que dichas disposiciones tienen por objetivo la prevención, investigación, persecución y enjuiciamiento de delitos.

Admisión: Decisiones de la Sala de Admisión

En el Boletín Jurisprudencial de junio de 2019, se incluyeron 131 decisiones de la Sala de Admisión, 31 acciones fueron admitidas y 100 inadmitidas. La Corte, a través de su Sala de Admisión, desarrolló criterios de interpretación de las causales de inadmisión, y analizó prácticas jurídicas erradas como el uso inoficioso de los recursos previstos en el ordenamiento jurídico.

Selección: Casos escogidos por su relevancia constitucional

En el Boletín Jurisprudencial del mes de junio de 2019, se publicaron 2 autos que correspondieron a 3 causas seleccionadas.³ La primera trata de derechos colectivos y de la naturaleza con relación a la explotación de recursos renovables y no renovables en el marco de los efectos que habría producido en una comunidad indígena la construcción y operación de una hidroeléctrica. La segunda, contiene casos que fueron acumulados y tratan sobre la retención de pensiones de jubilación en el marco de procesos coactivos.

2.2.1 Decisión destacada

Dictamen 1-19-EE/19

Estado de excepción en el sistema penitenciario

El Pleno de la Corte Constitucional analizó los Decretos Ejecutivos 741 y 754, en el marco de la declaratoria de estado de excepción en el sistema de rehabilitación social a nivel nacional.

En este contexto, resolvió emitir dictamen favorable de constitucionalidad a dicha declaratoria, con excepción de la limitación al derecho a la información bajo el argumento de que no era una medida necesaria, ni proporcional para el presente caso, en razón de que los medios de comunicación contribuyen al conocimiento público de la situación carcelaria y juegan un rol importante en el aseguramiento de que las medidas dispuestas en el estado de excepción, se cumplan dentro del marco constitucional. En tal sentido, manifestó que el control de la información dentro de los centros de rehabilitación social

3 El caso 502-19-JP trató sobre derechos colectivos, y los casos 1344-18-JP y 581-19-JP que tenían características similares, fueron acumulados al caso 105-10-JP, seleccionados en el año 2010.

podía ser llevado a cabo por los medios normales y propios que existen en el régimen disciplinario de dichos establecimientos.

En relación a la movilización de la Fuerza Pública la Corte aclaró que el modo de operación de las medidas del estado de excepción no implica la movilización de las Fuerzas Armadas para el ingreso a los centros de rehabilitación social, sino que su labor complementaria tendría lugar únicamente en los exteriores para el control de armas. En relación a la movilización del personal de la Policía Nacional, afirmó que este sí podría ingresar a los centros penitenciarios para reforzar el orden interno en el que se debía guardar estricta proporcionalidad a las necesidades.

Así mismo, respecto a la limitación a los derechos de inviolabilidad de correspondencia y libertad de reunión y asociación, señaló que deberá ser necesaria y proporcional, en la medida que permita cumplir exclusivamente los objetivos de esta declaratoria. Además, dispuso que la Defensoría del Pueblo de seguimiento a la implementación de las medidas dispuestas en los referidos decretos, en los términos de este dictamen.

Finalmente, recordó y advirtió sobre la obligación establecida en el último inciso del Art. 166 de la Constitución, que establece: "Las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del Estado de Excepción."

2.3 Boletín julio de 2019

Sustanciación: Decisiones del Pleno

En el Boletín Jurisprudencial del mes de julio se incluyeron 18 decisiones, entre las cuales la Corte resolvió en mayor medida acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. Una de las sentencias más representativa fue la 35-12-IS/19, en la que el organismo señaló que las medidas de reparación integral que involucran el dejar sin efecto decisiones donde la Corte encontró vulneraciones a derechos constitucionales, son mandamientos que por su naturaleza se ejecutan de forma inmediata a partir de la notificación a las partes procesales, sin que sean necesarias otras actuaciones para confirmar su ejecución.

Admisión: Decisiones de la Sala de Admisión

En el Boletín Jurisprudencial de julio de 2019, se incluyeron 77 decisiones de la Sala de Admisión, 35 acciones fueron admitidas y 42 inadmitidas. Entre los casos que la Corte admitió se destaca la acción extraordinaria de protección presentada por aspirantes en el proceso de selección para la Policía Nacional declarados no aptos por su estatura. La admisión de este caso se realizó con miras a solventar una presunta grave vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación.

Seguimiento de sentencias y dictámenes: Cumplimiento de sentencias y dictámenes

En el Boletín Jurisprudencial de julio de 2019, se reportó el primer auto del año 2019 emitido en la fase de verificación de cumplimiento de la sentencia 13-15-SAN-CC, que se refiere al incumplimiento de una norma sobre jubilación por discapacidad. Mediante auto 47-13-AN/19, el Pleno dispuso que ante la falta de comparecencia de quien exigía

el cumplimiento de la decisión, para manifestar su conformidad o inconformidad con el cumplimiento, en el plazo ordenado por la Corte, correspondía el archivo de la causa.

2.3.1 Decisiones destacadas

Sentencia 10-18-CN/19

Matrimonio entre personas del mismo sexo

Los señores Rubén Darío Salazar Gómez y Carlos Daniel Verdesoto Rodríguez presentaron una demanda de acción de protección (17230-2018-11800) en contra de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación porque esta se negó a celebrar su matrimonio, al ser ambos contrayentes personas de sexo masculino.

Previamente a resolver el caso, la juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, consultó a la Corte respecto de la constitucionalidad de los Arts. 81 del Código Civil y 52 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, que no habilitan a las parejas del mismo sexo para el matrimonio civil.

Para resolver la consulta, la sentencia se pregunta si la Constitución reconoce a las parejas del mismo sexo el derecho fundamental a que el legislador haga posible y regule su matrimonio. Para el efecto analiza las posibilidades de que la Constitución prohíba, únicamente permita u obligue al legislador que habilite a las parejas del mismo sexo a casarse.

En relación con la prohibición, se examinó el segundo párrafo del Art. 67 de la Constitución, que reconoce a las parejas de distinto sexo el derecho fundamental a que el legislador habilite su matrimonio. Se verificó que su interpretación literal no implica, necesariamente, que exista una prohibición de un derecho similar para las parejas del mismo sexo. Tampoco resultó útil recurrir a la intención del constituyente, considerando la pluralidad de personas que actuaron en el proceso de aprobación de la Constitución (incluyendo a las personas que votaron a favor de la Constitución), además de que muchos de estos partícipes no expresaron intención alguna. Finalmente, no se identificó ningún fin, principio o valor constitucional que justificara la prohibición.

En sentido opuesto, es decir, negando la existencia de la prohibición, se identificaron los siguientes derechos constitucionales: protección a la familia, libre desarrollo de la personalidad y, conexamente, los derechos a la intimidad y libertad de conciencia.

A favor de la existencia de un mero permiso para que el legislador habilite el matrimonio de parejas del mismo sexo se consideraron el principio de deferencia al legislador y el valor de la democracia. Sin embargo, el peso de tales elementos se consideró menor a los derechos mencionados en el párrafo previo y, además, a los derechos a la igualdad formal y a la igualdad material.

Por último, se consideró la prevalencia que tienen los derechos reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos, que forman parte de nuestra

Constitución. Uno de tales instrumentos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos fue interpretada por la CortelDH mediante la Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017, en el sentido de que "Los Estados deben garantizar el acceso a todas las figuras ya existentes en los ordenamientos jurídicos internos, para asegurar la protección de los todos los derechos de las familias conformadas por parejas del mismo sexo, sin discriminación con respecto a las que están constituidas por parejas heterosexuales".

La conclusión a la que la Corte llegó fue que la Constitución obliga al legislador que habilite a las parejas del mismo sexo casarse. Dado que este deber se origina en una norma de derecho internacional, su incumplimiento inclusive podría generar responsabilidad internacional del Ecuador.

Por cuanto la legislación vigente no solo que omite el cumplimiento del deber originado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos sino que lo transgrede directamente, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de los Arts. 81 del Código Civil y 52 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles de modo tal que tales disposiciones, a partir de la publicación de la sentencia en el Registro Oficial, tengan el siguiente texto:

Art. 81.- Matrimonio es un contrato solemne por el cual dos personas se unen con el fin de vivir juntos y auxiliarse mutuamente.

Art. 52.- Autoridad ante quien se celebra e inscribe el matrimonio. El matrimonio es la unión entre dos personas y se celebra e inscribe ante la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación. Fuera del territorio ecuatoriano, se celebra e inscribe ante el agente diplomático o consular, si al menos uno de los contrayentes es ecuatoriano.

Extracto del voto salvado de la Sentencia 10-18-CN/19

El juez Hernán Salgado Pesantes, como ponente, y los jueces Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, como adherentes, emitieron un voto salvado en relación con la sentencia 10-18-CN/19, relativa al matrimonio civil entre personas del mismo sexo, en el cual manifestaron las razones por las que se apartaron del voto de mayoría.

Previo a emitir sus criterios jurídicos, los jueces firmantes sostuvieron que no existía armonía entre las decisiones de mayoría de los casos 10-18-CN y 11-18-CN, por considerar que la primera de ellas estableció que corresponde a la Asamblea Nacional la adecuación de la legislación sobre el matrimonio, mientras que en la segunda se señaló que no era necesaria la reforma legal de los Arts. 81 del Código Civil y 52 de la Ley de Gestión de la Identidad de la Identidad y Datos Civiles.

Los jueces de minoría manifestaron que el ejercicio interpretativo realizado por el voto de mayoría respecto del Art. 67 de la Constitución de la República desnaturalizó el objeto

del control de constitucionalidad concreto, pues otorgó un alcance a la norma más allá de su texto, desconociendo que un cambio de esta magnitud solo puede ser efectuado a través de un procedimiento de reforma o modificación constitucional, el cual debía realizarse a través de las reglas específicas previstas en los Arts. 441, 442 y 444 de la Carta Suprema.

Considerando que la consulta de norma contenida en la causa 10-18-CN pretendía que se evalúe la constitucionalidad de los Arts. 52 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Públicos y 82 del Código Civil, en relación con el Art. 67 de la Constitución de la República, los jueces de minoría estimaron que este último artículo constitucional posee claridad conceptual, pues da cuenta de los elementos que componen el matrimonio, definido como la unión entre un hombre y una mujer. Por esta razón, sostuvieron que debía ser leído conforme a su sentido gramatical.

En razón de dichas consideraciones, alejándose de la postura del voto de mayoría, negaron la posibilidad de aplicar una interpretación diferente a la que se desprende del sentido gramatical del artículo, por lo que consideraron improcedente emplear el método de ponderación en este caso. A su parecer, este método se encuentra reservado para la confrontación de principios, mismos que se caracterizan por su alto grado de indeterminación, lo cual no ocurre con el texto del Art. 67, mismo que establece inequívocamente como elementos del matrimonio: 1) La unión entre hombre y mujer; 2) Libre consentimiento de las personas contrayentes; y 3) La igualdad de sus derechos, obligaciones y capacidad legal.

A decir de los jueces suscriptores del voto salvado, el voto de mayoría sostuvo que el principio al que denomina como “deferencia al constituyente” era el fundamento utilizado por los argumentos que defendían una interpretación literalista e intencionalista del Art. 67, premisa con la cual justificó la aplicación del método de ponderación. Ello, bajo su punto de vista, supuso forzar la aplicación de este método, considerando que sostener dicha premisa implicaría que todas las normas constitucionales diversas a los principios, podrían ser sometidas a una ponderación, bajo la hipótesis que todas están sustentadas en la deferencia al constituyente por su origen democrático.

Con tal antecedente, concluyeron que las normas objeto de la consulta no contravienen el texto constitucional, pues en plena armonía con la Constitución reconocen el matrimonio como una figura entre un hombre y una mujer y la Corte Constitucional no puede, a través de una consulta de norma, actuar investido de poder constituyente sustituyendo o reformando el texto constitucional, como lo hizo el voto de mayoría.

Respecto de la utilización de las Opiniones Consultivas de la CorteIDH, los jueces aclararon que aquellas son un medio auxiliar para la determinación de las reglas del derecho que guían su toma de decisiones, pero no son una fuente principal que ordene a los Estados medidas concretas para cumplir con sus obligaciones, lo cual, en su criterio, hace inadecuado cotejar la constitucionalidad de normas legales con dichos pronunciamientos.

Finalmente, por las consideraciones mencionadas, los jueces firmantes ratificaron que la única manera de establecer una modificación a la figura del matrimonio, diferente a la prevista en el inciso segundo del Art. 67, es a través de una reforma constitucional y no por medio de diversas interpretaciones que, a la postre, llevan a una mutación arbitraria de la Constitución. A su juicio, es la Función Legislativa el órgano competente para efectuar dicha reforma.

Extracto del voto concurrente de la Sentencia 10-18-CN/19

En atención a la sentencia de mayoría dictada por la Corte en el caso 10-18-CN, el juez Ramiro Ávila Santamaría emitió un voto concurrente, por compartir la decisión del caso, más no ciertos argumentos que sirvieron como fundamento.

En lo principal, el voto concurrente se centró en dos temáticas: 1) abordó la justificación de la importancia del reconocimiento del derecho al matrimonio igualitario en la sociedad ecuatoriana; 2) resaltó la necesidad de recuperar el ejercicio del control mixto de constitucionalidad, restringido por la Corte Constitucional en su jurisprudencia de los últimos años.

Respecto de la importancia del reconocimiento del derecho al matrimonio igualitario, el juez Ávila manifestó que esta radica en que la falta de acceso al derecho a contraer matrimonio genera estigmas y sufrimiento personal; y, que su reconocimiento constituye un beneficio social para un grupo humano históricamente excluido, pues permite modificar percepciones sobre las personas diversas, disminuyendo la homofobia, lo cual es un avance en contra de la discriminación.

Además, consideró que las sentencias de mayoría dictadas por la Corte en la materia, atienden a una realidad social pues existe un 67% de personas entre 20 y 34 años que tienen orientación de sexo genérica diversa a la mayoritaria, por lo que permitirles el ejercicio de un derecho, como lo es el matrimonio, no es más que atender a una Constitución que tiene vocación por la igualdad, equidad y no discriminación.

Finalmente expresó que el reconocimiento de un derecho a las parejas del mismo sexo no significa la restricción del derecho de las parejas de distinto sexo, y aun si la Corte Constitucional no hubiera reconocido el derecho de las primeras formalmente, dicho derecho existiría en virtud de la interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos efectuada por la CorteIDH mediante la OC 24/17.

En cuanto al control de constitucionalidad y convencionalidad, el juez Ávila indicó que este caso ofrecía una oportunidad única para efectuar consideraciones al respecto. En tal sentido, realizó un repaso de las normas constitucionales y legales que dan cuenta que el ordenamiento jurídico ecuatoriano admite la existencia de un control mixto. No obstante, hizo notar que la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia, habría restringido las posibilidades de interpretación constitucional por parte de jueces y juezas, en primer lugar al establecer la aplicación directa de la Constitución solo en casos de vacíos o ambigüedad normativa; en segundo lugar, al eliminar el requisito de la duda razonable para que proceda la consulta; en tercer lugar, al establecer categóricamente el control

concentrado y prohibir a los jueces aplicar las normas inconstitucionales; y finalmente, al considerar que la aplicación de la Constitución e instrumentos internacionales sin pronunciamiento de respaldo de la Corte es una violación constitucional. A criterio del juez, todo ello se resume en el impedimento total a los jueces y juezas de realizar control de constitucionalidad y control de convencionalidad, lo cual habría eliminado el control difuso en el Ecuador.

En virtud de lo antes expuesto, el voto del juez Ávila desarrolló la importancia de retomar el ejercicio del control difuso autorizado por nuestra Constitución, el cual permitiría que los jueces y juezas, al igual que todas las autoridades públicas, apliquen directamente la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, cuando estos contengan normas más favorables para los derechos, por ser este el mecanismo adecuado para proteger los derechos de las personas y la naturaleza.

En ese sentido, se manifestó que bajo su punto de vista, cualquier juez o jueza debe realizar control de constitucionalidad y convencionalidad y, cuando tenga certeza, puede declarar inaplicable el precepto jurídico contrario a las normas de la Constitución o de los instrumentos internacionales, sin perjuicio de resolver sobre el asunto controvertido.

En cuanto a los efectos del control difuso, manifestó que la declaratoria de inconstitucionalidad realizada por un órgano jurisdiccional distinto a la Corte Constitucional, tiene efectos obligatorios únicamente para las causas en las que dicho órgano se pronuncia, quedando reservada la declaratoria de inconstitucionalidad con efecto *erga omnes* para la Corte Constitucional.

El juez Ávila hizo notar que el problema existente para viabilizar el control difuso es la inexistencia de un mecanismo para informar a la Corte Constitucional la necesidad de expulsar una determinada norma del ordenamiento jurídico o para confirmar su constitucionalidad, el cual se estima puede ser creado jurisprudencialmente por la Corte, alejándose de sus precedentes que establecieron exclusivamente el control concentrado.

Con base en dicho análisis, el juez Ávila concluyó que si se hubiese considerado la necesidad de establecer el control mixto de constitucionalidad y convencionalidad, la decisión, además de lo aprobado por la mayoría, debió ordenar a las autoridades pertinentes, en el ámbito de sus competencias, reconocer y aplicar el derecho de las personas del mismo sexo a contraer matrimonio entre sí, sin que se requiera reforma constitucional o legal previa. En el caso específico de los jueces, señaló que cuando conozcan causas deberían realizar control de constitucionalidad y convencionalidad, pudiendo declarar inaplicable un precepto jurídico, cuando tengan la certeza de que contraviene la Constitución o los instrumentos internacionales, declaración que no tendría fuerza obligatoria, sino en los casos que se pronuncie, debiendo presentar un informe sobre aquella a la Corte Constitucional, que debería tramitarse como acción de inconstitucionalidad.

Sentencia 11-18-CN/19 **Matrimonio igualitario**

La Corte Constitucional del Ecuador, mediante voto de mayoría, resolvió la Consulta de Norma remitida por el Tribunal de la Sala Penal de la Corte Superior de Justicia de Pichincha, respecto de la supuesta contradicción existente entre la Opinión Consultiva OC-24/17 (que reconoce el derecho al matrimonio de las parejas del mismo sexo) y el Art. 67 de la Constitución (que menciona que el matrimonio es la unión entre hombre y mujer); la Corte inició su análisis acreditando la existencia en el Ecuador de personas con orientación sexo-genérica diversa, quienes sufren cotidianamente múltiples actos discriminatorios, en todos los espacios públicos y privados.

Con este antecedente fáctico, analizó si la Opinión Consultiva OC-24/17 constituye un instrumento internacional de derechos humanos, cuya aplicación debe ser directa e inmediata en el Ecuador. Ante lo cual, expresó que las Opiniones Consultivas son una interpretación con autoridad por parte de un órgano supranacional, la Corte IDH, cuya competencia nace de un tratado internacional del que el Ecuador es parte, como lo es la Convención Americana de Derechos Humanos, la misma que el Estado tiene la obligación de cumplir de buena fe, sin que pueda invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación de su incumplimiento.

La Corte manifestó que la Convención Americana de Derechos Humanos forma parte de nuestro bloque de constitucionalidad por disposición expresa del art. 424 de la Constitución de la República; y, los derechos que emanan de la interpretación auténtica de dicho instrumento que constan en las Opiniones Consultivas de la Corte IDH tienen la misma jerarquía normativa constitucional y son de directa e inmediata aplicación.

Luego de confirmada la obligación constitucional de aplicar de manera directa los derechos reconocidos en la Convención e interpretados en la Opinión Consultiva OC-24/17, la Corte respondió la alegación respecto de la supuesta contradicción entre la Opinión Consultiva y el art. 67 de la Constitución, manifestando que el art. 67 reconoce el derecho al matrimonio como un medio, que permite a las personas conformar uno de los diversos tipos de familia reconocidos por nuestra Constitución. Para definir el tipo de interpretación que debía darse al art. 67, la Corte analizó las implicaciones de una interpretación literal y aislada del texto constitucional, así como de una interpretación literal y sistemática.

La Corte cotejó la interpretación literal restrictiva que se desprende del Art. 67, según la cual el matrimonio solo puede tener lugar entre hombre y mujer, con los derechos a la igualdad y no discriminación, y concluyó que dicha interpretación responde a fines constitucionalmente válidos, pues un fin constitucionalmente válido debe tener relación con el reconocimiento, desarrollo o garantía de derechos, lo cual no se cumple con fines extra legales como las convicciones morales o religiosas, e inclusive con fines legales como la procreación.

Continuando con el análisis de la constitucionalidad de la interpretación literal y aislada, afirmó que el fin constitucionalmente válido que debe protegerse es la posibilidad

de formar una familia, para lo cual no resulta idóneo ni necesario excluir a las parejas del mismo sexo de la posibilidad de contraer matrimonio, pues por el contrario, extender el régimen matrimonial a más personas, entre las que están las parejas del mismo sexo, por los niveles de protección jurídica que ofrece, puede ser considerado una medida necesaria para proteger a la familia. En cuanto a la proporcionalidad estricta de dicha interpretación, manifestó que el desconocimiento del matrimonio de una pareja del mismo sexo, al anular un derecho constitucional, produce un daño excesivo que no se compadece con beneficio alguno, puesto que no afecta en absoluto el derecho al matrimonio de parejas heterosexuales.

Con base en dichas consideraciones, la Corte concluyó que interpretar el Art. 67 de manera literal y aislada resulta restrictivo de derechos, toda vez que impide de manera injustificada, a las parejas del mismo sexo, elegir libremente formar a una familia a través del matrimonio, lo cual es discriminatorio y por lo tanto inconstitucional.

En tal virtud, la Corte, en atención a los principios constitucionales que rigen la aplicación de los derechos, se decidió por una interpretación sistemática, evolutiva y progresiva que favorece la efectiva vigencia de los derechos a la igualdad, libre desarrollo de la personalidad, intimidad, identidad y contratación. Así, estableció que la norma contenida en el Art. 67 no crea exclusión alguna, pues si bien contempla una modalidad particular de matrimonio, no prohíbe la existencia de otras modalidades. Siguiendo con esa lógica, la Corte negó la existencia de una contradicción entre la Opinión Consultiva y el Art. 67, pues son textos complementarios de igual jerarquía que deben ser aplicados de manera conjunta.

Habiendo establecido que los derechos reconocidos en la Convención, emanados de la interpretación efectuada en la Opinión Consultiva son aplicables de manera directa en el ordenamiento jurídico interno y que su aplicación no contradice en ninguna medida el texto del Art. 67, sino lo complementa, la Corte analizó los efectos jurídicos de la Opinión Consultiva en relación con los operadores de justicia y los funcionarios públicos. Al respecto, la Corte destacó el deber de adecuación de los sistemas jurídicos a los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales. Este obliga a los órganos con potestad normativa, tales como la función legislativa, ejecutiva y la Corte Constitucional, siendo un deber de esta última, en uso de sus competencias, adecuar las normas de derechos humanos al ordenamiento jurídico ecuatoriano, pues postergarlo sería dilatar innecesariamente el respeto y garantía de los derechos humanos y consecuentemente desconocer los Arts. 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Con estos argumentos, para resolver el caso sometido a su conocimiento, la Corte dispuso al tribunal consultante, interprete el sistema normativo a la luz de esta sentencia y ordene que el Registro Civil registre el matrimonio de los accionantes, toda vez que no es necesaria una reforma constitucional al Art. 67 de la Constitución de la República del Ecuador. Tampoco son necesarias reformas previas, para el caso concreto, al Art. 52 de la Ley Orgánica de Gestión de Identidad y Datos Civiles y Art. 81 del Código Civil.

Extracto voto salvado Sentencia 11-18-CN/19

El juez Hernán Salgado Pesantes, como ponente, y los jueces Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez, como adherentes, emitieron un voto salvado en relación con la sentencia 11-18-CN/19, relativa al matrimonio igualitario, en el cual manifestaron las razones por las que se apartaron del voto de mayoría.

Como argumento inicial, los jueces manifestaron que el ejercicio interpretativo realizado por el voto de mayoría respecto del Art. 67 de la Constitución de la República, desnaturalizó el objeto del control de constitucionalidad concreto, autorizado por la consulta de norma, el cual tiene como objetivo garantizar la supremacía de la Constitución a través de la confrontación de disposiciones de distinto rango. A su juicio, no es posible someter a control las normas de la Constitución pues ellas constituyen su propio canon o parámetro de constitucionalidad.

Los jueces a través del voto salvado aclararon que la consulta de norma contenida en la causa 11-18-CN, pretendía que se determine la constitucionalidad del Art. 52 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles y Art. 82 del Código Civil, por lo que consideraron que la forma idónea de resolver la Consulta, era centrar su análisis en contrastar dichas normas legales con el texto del Art. 67 de la Constitución.

Previo a cotejar los textos legales con la Constitución, en el voto salvado se puntualizó que el inciso segundo del Art. 67 de la Constitución posee claridad conceptual, que facilita su comprensión y no admite duda sobre su alcance, pues da cuenta de los elementos que componen el matrimonio, definido como la unión entre un hombre y una mujer. Razón por la cual, consideraron que corresponde ser leído conforme a su sentido literal, toda vez que los otros tipos de interpretación se encuentran autorizados por nuestra Constitución, únicamente cuando la norma contiene un elevado nivel de ambigüedad, vaguedad e indeterminación.

Además de la interpretación literal del texto, los jueces firmantes manifestaron que es necesaria una lectura sistemática de la norma, toda vez que existen disposiciones constitucionales que no pueden ser desconocidas, como aquella relacionada con la adopción (Art. 68), que dan cuenta de la clara voluntad del constituyente a la hora de definir el matrimonio y que, además, existen mecanismos específicos para reformar el texto constitucional.

Alejándose de la postura del voto de mayoría, negaron la posibilidad de aplicar una interpretación evolutiva al caso concreto, considerando que es una herramienta hermenéutica que se encuentra reservada a los casos en los que el significado actual de un texto constitucional es distinto que en el momento de su creación, debido a una nueva realidad social imperante, lo cual afirmaron no sucede en el caso concreto, pues la figura del matrimonio fue discutida y establecida en el año 2008, sin que en la actualidad exista una nueva realidad que justifique tal interpretación.

Con tales afirmaciones concluyeron que el Art. 67 no requiere ser interpretado a través del método evolutivo pues su contenido es claro, no existe duda sobre su sentido y

alcance y la realidad no se ha visto alterada desde su regulación, por lo que sostuvieron que es fácil colegir que el matrimonio, tal como está concebido en este momento en la Constitución supone la unión entre un hombre y una mujer, en función de lo cual las normas legales sometidas a consulta guardan plena armonía con el texto de la Carta Suprema.

Luego de descartada la contradicción entre las normas civiles y constitucionales, los jueces disidentes analizaron la naturaleza de las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la luz de los Arts. 424 y 425 de la Constitución, para establecer si es admisible contrastar con ellas las normas del ordenamiento jurídico, tal como sugería la consulta de norma elevada a la Corte Constitucional.

En virtud de dicho análisis, los jueces concluyeron que las Opiniones Consultivas no constituyen instrumentos internacionales, en tanto no son un acuerdo de voluntades de dos o varios Estados y no constituyen pronunciamientos surgidos dentro de un procedimiento contencioso, por lo que son un medio auxiliar para la determinación de las reglas del derecho que guía su toma de decisiones, pero no son una fuente principal que ordene a los Estados medidas concretas para cumplir con sus obligaciones, lo cual hace inadecuado cotejar la constitucionalidad de normas legales con dichos pronunciamientos.

Finalmente, en base a las consideraciones mencionadas, se afirmó que la única manera de establecer una modificación a la figura del matrimonio, diferente a la prevista en el inciso segundo del Art. 67 es a través de una reforma constitucional, pues aplicar interpretaciones ajenas a la literalidad del texto llevaría a una mutación arbitraria de la Constitución.

Extracto voto concurrente de la Sentencia 11-18-CN/19

En las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, el juez Alí Lozada Prado manifestó su conformidad con la decisión de la sentencia de mayoría, pero discrepó de su fundamentación, específicamente sobre los efectos de la Opinión Consultiva OC-24/17 en relación a los operadores de justicia y los funcionarios públicos por lo que, dentro del término de 10 días que le otorga la ley, emitió el correspondiente voto concurrente.

En el voto concurrente se señala que los Estados suscriptores de la Convención Americana sobre Derechos Humanos están obligados a respetar sus derechos y libertades pero los deberes de los órganos del Estado dependen de cada estructura institucional, que comprende autoridades, competencias y procedimientos (conforme el Art. 2 de la Convención y la jurisprudencia de la CorteIDH).

Continúa el voto señalando que, en el Ecuador, el conjunto de valores constitucionales incluyen los derechos previstos en los tratados internacionales de derechos humanos, por lo que el denominado control de convencionalidad es parte del control de constitucionalidad; en consecuencia, no todo órgano del Estado es competente para efectuar el control de convencionalidad, de igual forma que no la tiene para realizar el control de constitucionalidad. Esto, por cuanto en el derecho son relevantes las razones sustantivas (principios, fines y valores relativos, principalmente, a derechos

fundamentales) pero también las razones institucionales (como la democracia, seguridad jurídica o el imperio de la ley) o, dicho de otra forma, que la pretensión de justicia del derecho no obsta, sino que justifica la actuación de las autoridades públicas.

Prosigue el voto, poniendo de manifiesto que el balance de ambos tipos de razones determina, en cada caso, la competencia de los órganos para efectuar el control de convencionalidad. Después de mencionar un ejemplo con un balance distinto, señala que, en el caso, tanto el Registro Civil como los órganos judiciales que conocieron la acción de protección estaban impedidos de autorizar el matrimonio entre dos personas del mismo sexo por la vigencia de los Arts. 81 del Código Civil y 52 de la Ley Orgánica de Gestión de Identidad y Datos Civiles que gozaban de una presunción de constitucionalidad apoyada, al menos aparentemente, por el Art. 67 de la Constitución (la inconstitucionalidad de ciertos de sus fragmentos no era obvia, como se manifiesta en la votación dividida de la Corte Constitucional en este tipo de casos).

Finalmente, el voto afirma que es preciso para la Corte Constitucional concluir que las disposiciones legales antes mencionadas son inaplicables, considerando el derecho de las parejas del mismo sexo a contraer matrimonio, según la Constitución considerada en su integralidad (bloque de constitucionalidad). Al respecto, es relevante la Opinión Consultiva OC-24/17, pues la Corte Interamericana de Derechos Humanos es la intérprete última de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque la Corte IDH tiene la exigencia racional de universalizar los fundamentos de sus decisiones y además es el órgano competente para establecer una eventual responsabilidad del Ecuador en la materia.

2.4 Boletín agosto de 2019

Sustanciación: Decisiones del Pleno

En el Boletín Jurisprudencial del mes de agosto se reportaron 19 decisiones, entre las que se destacaron el Dictamen 4-18-RC/19 y la Sentencia 5-13-IN/19. En la primera, el Organismo estableció los procedimientos para tramitar propuestas de modificación de la Constitución. En la segunda, la Corte decidió la inconstitucionalidad del informe previo sobre indicios de responsabilidad penal emitido por la Contraloría General del Estado, como presupuesto de procedibilidad para ejercer una acción por los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito.

Admisión: Decisiones de la Sala de Admisión

En el Boletín Jurisprudencial de agosto de 2019, se incluyeron 74 decisiones de la Sala de Admisión, 43 acciones fueron admitidas y 31 inadmitidas. A partir de este boletín se evidencia el aumento en las causas admitidas. Entre los casos que la Corte admitió se destaca la acción pública de inconstitucionalidad sobre la norma que rige el reconocimiento económico por las actividades que cumplen los estudiantes de medicina en el internado rotativo.

Selección: Casos escogidos por su relevancia constitucional

En el Boletín Jurisprudencial del mes de agosto de 2019, constaron 6 autos de

selección correspondientes a 9 causas seleccionadas.⁴ Entre otros temas, la Sala vio la importancia de seleccionar para revisión dos casos relacionados con el derecho a la salud e integridad física de personas que se encuentran en centros de rehabilitación social.

2.4.1 Decisiones destacadas

Sentencia 5-13-IN/19 Informe previo de la Contraloría

Ante las acciones públicas de inconstitucionalidad planteadas en contra de las disposiciones normativas que establecen el informe previo de la Contraloría General del Estado como un requisito de procedibilidad para ejercer la acción penal pública en los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito, y la tipificación del delito de tráfico de influencias en el COIP, el Pleno de la Corte Constitucional emitió una sentencia cuyos principales argumentos se detallan a continuación.

La Corte inició su análisis aclarando cuáles son las competencias previstas por la Constitución para la Fiscalía y la Contraloría. En relación con la Fiscalía, puntualizó que constituye un órgano de la Función Judicial que tiene a su cargo la dirección de la investigación preprocesal y procesal penal, tiene como principio rector para el ejercicio de sus competencias la autonomía, es decir la total independencia de órganos de control, para el correcto desenvolvimiento de sus funciones.

En cuanto a la Contraloría, estableció que como órgano de control del uso eficiente de los recursos públicos, si bien puede determinar responsabilidades civiles, administrativas o indicios de responsabilidad penal, según los hechos del caso que investiga, dicha competencia, en atención al texto constitucional, debe realizarse manteniendo la separación de las esferas funcionales con la Fiscalía, lo cual evita cualquier posibilidad de subordinación de la Fiscalía a la Contraloría.

Luego de aclarar las competencias de cada una de las instituciones y los principios que rigen sus actuaciones, la Corte concluyó que el informe previo de la Contraloría es una regulación que atenta contra la división de poderes y autonomía de la Fiscalía, lo cual resulta contrario a la Constitución. Por esta razón, consideró que dichos informes

4 El caso 1256-18-JP, con 1 causa en total, trata sobre el desistimiento o de la acción de protección cuando la parte accionante requiere de atención prioritaria. El caso 1297-18-JP y otros, con un total de 3 causas, fue seleccionado porque trataba sobre los derechos de igualdad y no discriminación en el requisito de estatura mínima para ingresar a la Policía Nacional y se acumularon a los casos 1043-18-JP, 1061-18-JP, 1095-18-JP, 1116-18-JP, 1257-18-JP, 1258-18-JP, 1274-18-JP y 1287-18-JP. El caso 866-19-JP y otros, con 2 causas en total referentes al derecho a la salud en el suministro de medicinas para enfermedades catastróficas o de alta complejidad que no se encontraban en el Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos y se acumularon a los casos 679-18-JP, 846-18-JP, 847-18-JP y 1223-18-JP. El caso 124-18-JC, con 1 causa en total, trató sobre el derecho a la consulta previa en un barrio donde se instala una antena celular. Los casos 359-18-JH y 365-18-JH, con 2 causas en total, estos se referían al derecho a la salud para personas privadas de la libertad en los centros de rehabilitación social y al derecho a la integridad personal y prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes en los centros de rehabilitación social respectivamente.

deben ser entendidos como una forma más para acceder a la notitia criminis y no como un prerequisite para el para ejercicio de la acción penal.

Además, analizó la repercusión de mantener vigente el informe de Contraloría como presupuesto indispensable para el inicio de la instrucción fiscal, en relación con la imprescriptibilidad constitucional de los delitos de peculado y enriquecimiento ilícito. Tomando en cuenta que la facultad de la Contraloría para determinar responsabilidades, caduca en siete años contados desde la fecha de ocurrencia de las actividades o actos contrarios a la ley, y que los informes de auditoría gubernamental solamente pueden ser tramitados por el término máximo de ciento ochenta días improrrogables, contados desde la orden de trabajo, la Corte entendió que estas limitaciones en el tiempo hacen del informe previo de Contraloría un verdadero mecanismo para burlar la imprescriptibilidad de dichos delitos. Ello obligó a la Corte a declarar la inconstitucionalidad del Art. 581, inciso final del COIP y de la Resolución de la Corte Nacional de Justicia de 24 de febrero de 2010.

Para consolidar la declaratoria de inconstitucionalidad, no generar inseguridad jurídica e impedir que queden en la impunidad los delitos relacionados con la administración de fondos, bienes o recursos públicos, dejados sin investigar por falta de dicho informe, la Corte emitió las siguientes reglas:

- a. Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia, de conformidad con el Art. 76, numeral 7, literal i) de la Constitución. Para el efecto se entenderá que una persona ha sido juzgada penalmente desde el momento en que contra ella se ha formulado cargos o si se ha dictado una sentencia condenatoria ejecutoriada. Contra esa persona no podrá iniciarse un nuevo juicio penal.
- b. Las investigaciones, auditorías, informes y cualquier otro pronunciamiento emitido por la Contraloría que contenga indicios de responsabilidad penal, si es que no se ha ejercido la acción penal y no se han formulado cargos, no constituyen juzgamiento penal.
- c. Si las indagaciones o investigaciones previas fueron desestimadas o archivadas por no contar con el informe que contenga indicios de responsabilidad penal emitido por la Contraloría, la Fiscalía podrá solicitar la reapertura de la investigación cuando aparezcan nuevos elementos, mediante audiencia ante el juez de Garantías Penales, quien resolverá sobre la apertura de la investigación.
- d. El informe de la Contraloría es una de las formas de hacer conocer a la Fiscalía sobre la posible existencia de una infracción penal (notitia criminis) y también de aportar con indicios sobre los hechos y la responsabilidad.
- e. Las personas serán juzgadas de conformidad con el tipo penal vigente al momento de su cometimiento, siempre que las normas posteriores no fueren más favorables, y de conformidad con las reglas de procedimiento del COIP.

Finalmente, en cuanto al pedido de inconstitucionalidad del Art. 285, incisos segundo y tercero del COIP, que regula aspectos del delito de tráfico de influencias, la Corte decidió desestimar la pretensión, por considerar que habría sido establecido en pleno ejercicio

de las atribuciones legislativas de la Asamblea Nacional para definir las conductas que constituyen delito y sus respectivas penas.

Sentencia 9-17-CN/19

Juzgamiento imparcial y especializado de adolescentes infractores

La jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Ambato, consultó a la Corte Constitucional si el mismo juez puede conocer todas las etapas del proceso en el juzgamiento de adolescentes infractores (instrucción, evaluación y preparatoria de juicio y juicio), para lo cual elevó la consulta de constitucionalidad de los Arts. 354, 356 numeral 7 y 357 del Código de la Niñez y Adolescencia (CNA).

En atención a dicha consulta, en primer lugar la Corte, sobre la garantía del juez imparcial en el enjuiciamiento de adolescentes infractores, señaló que la finalidad de la imparcialidad es que la persona que juzga sea un garante de los derechos de las partes en conflicto, y particularmente cuando se trata del juzgamiento de delitos, se considera que esta se pierde cuando un juzgador ha conocido elementos de convicción antes de la etapa de juicio. La Corte manifestó que el juzgamiento de los adolescentes infractores de acuerdo al Art. 340 del CNA está estructurado en tres etapas: 1. instrucción; 2. evaluación y preparatoria de juicio; y, 3. juicio.

La Corte señaló que, el juzgador es el que conoce las diligencias establecidas y toma decisiones, en virtud de lo dispuesto en los Arts. 354 y 356, llegando a tener conocimiento de los hechos y del adolescente presuntamente infractor de la ley penal, conocimiento que puede acarrear como consecuencia que adquiera sesgos, prejuicios o ideas preconcebidas.

Adicionalmente, la Corte consideró que, según el Art. 357 del CNA, la decisión de convocar al juzgamiento de un adolescente implica, a su vez, la fijación de la fecha en que deberá llevarse a cabo dicha parte del proceso. En esta regulación no existe una norma explícita que haga entender que el juez de adolescentes infractores que decidió llamar a juicio y fijó una fecha para tales efectos, sea distinto al juzgador que deba conocer la etapa de juzgamiento.

En este sentido, la Corte manifestó que el juez a cargo de la sustanciación de la audiencia de evaluación preparatoria en el juzgamiento de adolescentes infractores no puede ser el mismo que conoce el juicio y dicta sentencia porque pierde imparcialidad. Por lo cual, la Corte concluyó que el Art. 357 del CNA es constitucional, siempre que se entienda que el juez que conoce la instrucción, la evaluación y preparatoria de juicio no sea el mismo que el juzgador que conoce el juicio. Con relación a los Arts. 354 y el 356 que regulan la etapa de evaluación, la Corte consideró que no están viciados de inconstitucionalidad.

En segundo lugar, la Corte indicó que la garantía de la especialidad del juez, implica que en cada jurisdicción cantonal exista al menos dos juzgadores especializados en adolescentes infractores y en cada distrito haya operadores judiciales también especializados. Esta especialidad implica: conocimiento sobre derechos de los niños,

niñas y adolescentes, comprensión de la distinción entre la justicia de adolescentes infractores y otras formas de hacer justicia y el compromiso con los fines del proceso de adolescentes infractores. Sobre este conocimiento especializado, la Corte señaló que esta se refiere al conjunto de normas e instrumentos jurídicos elaborados por los órganos de protección de derechos humanos, que tienen como fin el desarrollo del contenido de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Sobre la distinción entre las diferentes formas de hacer justicia, la Corte indicó que se debe considerar que la jurisdicción de adolescentes es distinta, con relación a la formación del juzgador, la consideración del procesado, el procedimiento encaminado a la desjudicialización y los fines del proceso. La Corte manifestó que la forma óptima para cumplir estos objetivos es mediante la aplicación de la justicia restitutiva o restaurativa. Este tipo de justicia permite cumplir con un fin socio-educativo ya que, por un lado, permite asumir la responsabilidad de forma consciente y, por otro, permite el encuentro con la víctima y viabiliza la reparación de los daños provocados por el cometimiento de un ilícito. Finalmente, sobre el compromiso con los fines del proceso de adolescentes infractores, la Corte manifestó que se debe considerar que la jurisdicción especializada de adolescentes infractores es distinta a la penal de adultos, y un juez ordinario, no necesariamente, tiene el mismo compromiso que se precisa para la justicia especializada de niñas, niños y adolescentes infractores.

En tercer lugar, la Corte Constitucional dispuso al Consejo de la Judicatura, para garantizar de forma progresiva el derecho de toda persona adolescente a tener una justicia imparcial y especializada, que en un plazo razonable, diseñe y ejecute un plan para la implementación de la Administración de Justicia Especializada para adolescentes infractores, que incluya tanto el modelo de justicia especializada como la formación continua y la acreditación a operadores de justicia especializada. En este sentido, la Corte recomendó las siguientes medidas: organizar modelos judiciales especializados; elaborar programas de formación continua especializada para operadores de justicia; acreditar a jueces, fiscales y defensores públicos para que intervenga en casos de adolescentes infractores y coordinar una comisión para el diseño, ejecución y evaluación del Plan de Implementación de la Administración de Justicia Especializada para Adolescentes Infractores.

Dictamen 4-18-RC/19

Procedimientos para tramitar propuestas de modificación de la Constitución

El señor Bolívar Abdón Armijos Velasco compareció ante la con una propuesta de modificación constitucional. La Corte Constitucional, conforme con el Art. 99 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), puntualizó que son tres momentos en los que el organismo puede intervenir: el primero en cuanto a la determinación de la vía para proceder a la modificación constitucional, esto es para establecer si el procedimiento es el de enmienda, reforma o cambio constitucional (dictamen de procedimiento); el segundo, en referencia al control constitucional de la convocatoria a referéndum popular para que se apruebe la modificación constitucional, (sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo, cuando este forme parte del procedimiento); y, el tercero, en relación al control de la constitucionalidad

de la modificación constitucional ya aprobada (sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales).

En relación a los términos de tramitación, la Corte dejó claro que para el primer momento la ley no establece una temporalidad para la emisión del dictamen de procedimiento o de vía de la modificación constitucional. Para el segundo momento de control constitucional, sí opera el efecto del pronunciamiento ficto por el paso del tiempo legal, el mismo que comienza desde el avoco de conocimiento del juez ponente. El tercer momento trata de un control posterior.

En el análisis del caso en concreto, la Corte analizó las tres propuestas tendientes a modificar el contenido de los Arts. 252, 263, 264, 267 y 255 de la Constitución.

La propuesta 1 –referente a la modificación constitucional del Art. 252–, planteaba que los dignatarios de los consejos provinciales deben ser elegidos por votación popular entre las electoras y electores de las parroquias rurales. La Corte consideró que la incorporación del padrón electoral exclusivo para los electores de las parroquias rurales, alteraba el régimen descentralizado de gobierno y organización territorial, lo cual implicaba una alteración orgánica de la Constitución, cuyo procedimiento para su tratamiento corresponde a la reforma parcial.

La propuesta 2 –referente a la modificación constitucional de los Arts. 263, 264 y 267–, planteaba que los gobiernos parroquiales rurales concurren con los gobiernos provinciales y municipales en cuestiones referentes a la ejecución de obras y prestación de servicios públicos. La Corte consideró que la propuesta modificaba el accionar de los GAD, reconfigurando áreas de trabajo específicas, alterando así el régimen descentralizado de gobierno y organización territorial del país, por lo que para su tratamiento, le corresponde la vía de reforma parcial.

Finalmente, la propuesta 3 –referente a la modificación constitucional del Art. 255–, pretendía la incorporación de las dignidades de Presidente y Vicepresidente entre los vocales de las juntas parroquiales rurales. La Corte consideró que la propuesta buscaba dotarle de capacidad funcional al estamento de elección popular de las juntas parroquiales rurales, sin que ello implique una alteración orgánica ni restricción dogmática de la Constitución por lo que el procedimiento que le corresponde para su tratamiento es la enmienda constitucional.

2.5 Boletín septiembre de 2019

Sustanciación: Decisiones del Pleno

En el Boletín Jurisprudencial del mes de septiembre se incluyeron 23 pronunciamientos, entre los que constan principalmente los dictámenes 3-19-RC/19 y 4-19-RC/19, mediante los cuales la Corte resolvió el procedimiento para las propuestas de modificación constitucional que buscaban suprimir el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, trasladar la atribución de designación a la Asamblea Nacional, reorganizar la Asamblea en un sistema bicameral y reubicar a la Fiscalía General del Estado fuera de la Función Judicial, y la Corte determinó que dichas propuestas requerirían seguir la vía de la reforma parcial.

Admisión: Decisiones de la Sala de Admisión

En el Boletín Jurisprudencial de septiembre de 2019, se incluyeron 56 decisiones de la Sala de Admisión, 32 acciones fueron admitidas y 24 inadmitidas. Entre los casos que la Corte admitió se destaca la acción extraordinaria de protección presentada por un grupo de personas sentenciadas por el delito de rebelión a raíz de los hechos acaecidos el 30 de septiembre de 2010. La acción fue considerada relevante en tanto los accionantes alegaron la presunta vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso.

Selección: Casos escogidos por su relevancia constitucional

En el Boletín Jurisprudencial del mes de septiembre de 2019, fueron registrados 2 autos de selección correspondientes a un total de 43 causas seleccionadas.⁵ Entre ellas, destacó la decisión sobre dos casos que tratan de la suspensión del servicio de luz eléctrica por el no pago de los montos debidos al haber adquirido cocinas de inducción.

Seguimiento de sentencias y dictámenes: Cumplimiento de sentencias y dictámenes

En el Boletín Jurisprudencial de septiembre de 2019, se reportaron 6 autos de fase de verificación de cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, entre los que destacaron los autos 528-11-EP/19 y 2014-12-EP/19. En el primero, el Organismo estableció que procede la suspensión de la fase de seguimiento de la sentencia de acción extraordinaria de protección 273-15-SEP-CC, en tanto se sustancia la garantía jurisdiccional de acción de incumplimiento 0057-17-IS, que persigue el cumplimiento de la primera garantía, con la finalidad de evitar la generación de decisiones contradictorias. En el segundo, la Corte convocó a audiencia pública a las partes y a los sujetos obligados, a fin de que justifiquen el cumplimiento de las obligaciones emanadas de la sentencia atinente- a reparar la vulneración de derechos de una persona con VIH.

2.5.1 Decisión destacada**Dictamen 4-19-RC/19****Dictamen de procedimiento de modificación constitucional**

Respecto del procedimiento de modificación constitucional que busca suprimir el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), reorganizar la Asamblea Nacional en un sistema bicameral y reubicar a la Fiscalía General del Estado fuera de la Función Judicial, la Corte emitió un dictamen de vía en el que estableció que no todas las normas contenidas en el proyecto podrían ser tramitadas a través del procedimiento de reforma parcial de la Constitución, como lo plantearon los solicitantes. Si bien este procedimiento es el idóneo para la gran mayoría de las normas del proyecto -al no referirse al procedimiento de reforma de la Constitución-, se formularon cinco problemas jurídicos para establecer si algunas disposiciones proyectadas implican restricciones a los derechos fundamentales.

5 Los casos 0995-19-JP y 0232-19-JP fueron seleccionados por tratarse el derecho a recibir servicio público de energía eléctrica en el marco de la venta de las cocinas de inducción. El caso 20-19-JP y otros, con 40 acumulados, se refería al derecho al trabajo del personal docente y administrativo en una institución de educación superior.

Para el efecto, en primer lugar, la Corte distinguió la delimitación constitucional de los derechos y garantías fundamentales de su margen de configuración o regulación por el legislador orgánico y sus restricciones, es decir, de sus limitaciones injustificadas. Luego, consideró si tales derechos y garantías se establecen por una regla o por un principio y, en este último caso, concluyó que solo existe restricción si la limitación es desproporcionada. En cuanto al primer problema, la Corte analizó la propuesta de que sean elegibles como miembros de la Cámara de Representantes los mayores de 21 años y sostuvo que esta resultaría regresiva, considerando que actualmente son elegibles los mayores de 18 años. En cuanto a tener un título de tercer nivel y acreditar al menos diez años de experiencia profesional para ser candidato a senador, la Corte aplicó un test de igualdad, consistente en que sea al menos plausible afirmar que el fin sea legítimo, que el trato diferenciado sea idóneo y necesario, y que la satisfacción de dicho fin sea al menos equivalente a la afectación al derecho a la igualdad.

La Corte consideró legítimos a los fines expuestos por los proponentes –mejorar la calidad del servicio público y de la Administración Pública en actividades que requieren conocimientos técnicos y permitir que el ejercicio de los derechos políticos se realice en función de los méritos y capacidades–, al estar ordenados por la propia Constitución. También consideró a la propuesta como generalmente inadecuada, excepto en un caso, para emitir las normas técnicas para valoración de los méritos de los candidatos a ocupar altas funciones públicas, en el que también podría ser necesaria. Sin embargo, aun en este único caso, el grado de afectación al derecho a la igualdad no resultaba proporcional al grado de satisfacción del fin, principalmente tomando en cuenta que más del 96% de afroecuatorianos, más del 97% de montubios y más de 98% de los indígenas que tienen la edad de 35 años no cumplen con los referidos requisitos.

En cuanto a las normas del proyecto que impedirían la candidatura como asambleísta de un ciudadano o lo suspenderían en el ejercicio de tales funciones por haber sido llamado a juicio penal, la Corte consideró que son contrarias al principio de presunción de inocencia contemplado en el Art. 76 numeral 2 de la Constitución, pues implican que una persona acusada de un delito ya no sea tratada como inocente.

Por otro lado, la Corte analizó la posible regulación de los derechos fundamentales mediante ley ordinaria, bajo el argumento de los peticionarios de una contradicción entre los Arts. 132 y 133 de la Constitución. No obstante, la Corte aclaró que dicho argumento parte de una contradicción inexistente pues el Art. 132 se refiere a reserva de ley, pero no especifica que dicha ley deba ser ordinaria. En tal sentido, dejar la regulación de los derechos fundamentales y sus garantías a los legisladores ordinarios partiendo de un error inexistente en el texto de la Constitución, implicaría restringir una garantía normativa.

Finalmente, al valorar la propuesta de la eliminación de atribuciones relativas a la participación ciudadana al CPCCS, la Corte sostuvo que, en concordancia con lo ya dispuesto por el organismo en su dictamen 3-19-RC/19, la eliminación de dichas atribuciones no restringe derechos de participación, en tanto su garantía forma parte de una red de competencias en las que concurren diversas entidades del Estado, las mismas que deben coordinar sus acciones para hacer efectivo el goce y ejercicio de todos los derechos.

En base a dichas consideraciones la Corte señaló que, con las salvedades antes expuestas, respecto de las demás normas contenidas en el proyecto, es idóneo el procedimiento de reforma parcial de la Constitución.

Extracto voto concurrente del Dictamen 4-19-RC/19

La jueza Carmen Corral Ponce emitió un voto concurrente en el que expresó ciertas precisiones respecto del análisis expuesto en el segundo problema jurídico del dictamen 4-19-RC/19, en el cual se afirmó que constituye una limitación ilegítima al derecho a ser elegido la exigencia para postularse a la Cámara del Senado de acreditar título de educación superior y 10 años de experiencia profesional.

Ante lo cual, la jueza Corral puntualizó que la restricción de un derecho se diferencia de la regulación, en tanto la primera implica una anulación, disminución y menoscabo de su contenido constitucional, mientras que la segunda no lo disminuye sino que lo desarrolla y precisa las reglas y requisitos de su operación.

Afirmó, que si bien la acreditación de un título de educación superior y 10 años de experiencia cuenta con un carácter limitativo, ello no significa que no sea posible establecer un elemento cualificador para ejercer la función del Senador que la diferencie del representante.

Haciendo alusión al Art. 23 de la CADH, la jueza Corral sostuvo que los derechos de participación pueden ser regulados por razones como la edad e instrucción, los cuales deberían ser aplicables a la Cámara de Senadores, considerando que el dictamen 4-19-RC/19 determinó que para candidatizarse a la Cámara de Representantes, se debe mantener abierta la posibilidad de que todos los ciudadanos en goce de los derechos políticos, es decir que cuenten con 18 años, puedan ser elegidos.

Tomando en cuenta los artículos 61 numeral 7, 83 numeral 11, 227 y 229 de la Constitución, la jueza Corral afirmó que la prestación de un servicio público o el ejercicio de un cargo tienen como parámetro para su ejercicio la responsabilidad y experiencia, y que dichas funciones deben desempeñarse con base en méritos y capacidades. En tal virtud, concluyó que el establecimiento de elementos cualificadores y diferenciadores para ejercer la dignidad de Senador, debe entenderse como una regulación para imprimir a la tarea de la Función Legislativa un adecuado conocimiento de la actividad en el área en la que se ha desenvuelto el postulante y ha asumido responsabilidades, para elevar la práctica parlamentaria, dado que sus esfuerzos y resultados se reflejarían en toda la sociedad.

En base a dichas consideraciones, concluyó que corresponde a la libertad de configuración del órgano con potestad normativa en la materia, el establecer una regla y requisito que no incurra en una restricción dogmática del principio de participación, a través de una regulación de elementos cualificadores y diferenciadores para las postulaciones a la dignidad de Senador, en lo que respecta a edad, instrucción y experiencia.

2.6 Boletín octubre de 2019

Sustanciación: Decisiones del Pleno

En el Boletín Jurisprudencial del mes de octubre se reportaron 43 decisiones, entre las cuales constan acciones extraordinarias de protección, que establecieron excepciones a la regla de la preclusión de la fase de admisibilidad de dicha acción y por otro lado, las sentencias de revisión 282-13-JP/19 y 66-15-JC/19. A través de la primera, el Organismo fundó los estándares mínimos para precautelar el derecho a la libertad de expresión y determinó que las instituciones públicas no son titulares de derechos inherentes a la dignidad humana. En la segunda, la Corte dictó reglas relacionadas con el almacenamiento de sustancias decomisadas en delitos de hidrocarburos y dispuso que las mismas sean entregadas a EP Petroecuador previo a la elaboración de los protocolos correspondientes.

Admisión: Decisiones de la Sala de Admisión

En el Boletín Jurisprudencial de octubre de 2019, se incluyeron 61 decisiones de la Sala de Admisión, 34 acciones fueron admitidas y 27 inadmitidas. Entre los casos que la Corte admitió se destaca la acción extraordinaria de protección presentada por la Defensoría del Pueblo que permitiría solventar una presunta violación grave de derechos por la instalación de una antena de celular y establecer un precedente jurisprudencial sobre la consulta ambiental.

Seguimiento de sentencias y dictámenes: Cumplimiento de sentencias y dictámenes

En el Boletín Jurisprudencial de octubre de 2019, se incluyeron 2 autos en fase de verificación de cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. En el caso 1529-16-EP, la Corte declaró el cumplimiento de la medida de satisfacción referente a la publicación de la decisión judicial en favor de una niña con VIH/sida. A su vez, dispuso que la Fiscalía remita información respecto a la investigación. Por otra parte, ante la falta de asistencia al tratamiento médico de la legitimada activa, así como por el nivel nutricional desfavorable a la enfermedad, la Corte dispuso una valoración del entorno familiar, y de ser procedente la adopción de las medidas de protección.

El caso 2-19-TI, respecto al dictamen de constitucionalidad del Acuerdo de Asociación Económico Inclusivo entre la República del Ecuador y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), la Corte resolvió archivar el caso, al considerar el cumplimiento material de la disposición contenida en el dictamen, ya que, de la documentación remitida por Presidencia se previeron argumentos de orden técnico del Ministerio de Producción, Comercio, Inversiones y Pesca, ente rector de la política exterior, del que se observaron excepciones a la aplicación del principio de trato nacional para la contratación pública de ciertos productos.

2.6.1 Decisiones destacadas

Sentencia 282-13-JP/19

El Estado como titular de derechos y los estándares mínimos para precautelar el derecho a la libertad de expresión

El Pleno de la Corte Constitucional, en el proceso de selección y revisión, conoció la acción de protección presentada por el entonces Subsecretario Nacional de la Administración Pública, Óscar Pico, con auspicio del ex secretario de la Presidencia, Alexis Mera; en contra de Editorial Minotauro S. A. y diario La Hora.

Los accionantes plantearon la acción de protección por considerar que diario La Hora vulneró sus derechos, al haber publicado una réplica y no una rectificación de la nota publicada el 10 de octubre de 2012 en el medio de comunicación, referente al gasto del gobierno nacional en campaña publicitaria, según lo reportado por el centro de monitoreo de una organización de la sociedad civil. La Corte, al realizar el análisis constitucional del caso, evidenció que los jueces de instancia que conocieron la acción de protección se refirieron a la rectificación y a la información veraz y aceptaron la acción de protección interpuesta, y como medidas de reparación, ordenaron la publicación de disculpas públicas y una rectificación individual.

En ese contexto, la Corte determinó que en el marco constitucional, la titularidad de los derechos, al fundamentarse en la dignidad humana, le corresponde exclusivamente a los seres humanos de manera individual y colectiva. De esta afirmación se exceptúan los derechos de la naturaleza expresamente reconocidos en la norma suprema. Así, el Estado y sus distintos órganos, son los llamados a respetar, proteger y garantizar tales derechos.

Sin embargo, a fin de garantizar un ejercicio de defensa en igualdad de condiciones en los procedimientos de carácter administrativo y judicial, la Constitución reconoce la aplicación de las garantías del debido proceso para todas las personas naturales y jurídicas, incluyendo al Estado. En este sentido, la Corte reconoció que el contenido procesal de ciertos derechos, como por ejemplo la tutela judicial efectiva o el debido proceso, puede ser invocado por cualquier sujeto dotado de personalidad, como derechos correspondientes a su existencia jurídica, sin que dicha situación implique legitimar la titularidad de derechos constitucionales por parte del Estado.

De igual manera, la Corte determinó que cuando representantes de las distintas funciones del Estado, sus órganos o personas jurídicas públicas presenten una acción de protección, el juzgador que la conozca, debe verificar si la demanda cumple o no con el objeto constitucional previsto para tal garantía jurisdiccional; es decir, la protección y tutela de derechos; en consecuencia, las acciones de protección presentadas por instituciones públicas con la pretensión de tutelar como propios derechos constitucionales inherentes a la dignidad humana son improcedentes y desnaturalizan esta garantía.

Asimismo, la Corte se refirió al derecho a la libertad de expresión, a la luz de la Constitución y varios instrumentos internacionales de Derechos Humanos, como

una piedra angular en la existencia de una sociedad democrática, y cuya titularidad corresponde a todas las personas. En este contexto, reconoció que los medios de comunicación permiten el ejercicio de este derecho en su dimensión individual y social. Así, este organismo estableció que en una sociedad democrática, las acciones u omisiones del Estado deben sujetarse al escrutinio de la sociedad en su conjunto, lo cual fomenta la participación ciudadana, así como el control de la actividad gubernamental y de los poderes públicos, por lo cual el discurso de interés público goza de una protección especial a la luz del derecho a la libertad de expresión.

De la misma forma, la Corte recordó que la libertad de expresión no es un derecho absoluto sino que es susceptible de limitaciones excepcionales, cuya legitimidad debe ser analizada por los juzgadores cuando el ejercicio de la libertad de expresión entre en colisión con otros derechos. En este sentido, el juez constitucional ha de verificar si la restricción: 1) está prevista en la ley; 2) persigue un fin legítimo; y, 3) es necesaria y proporcional para el cumplimiento de dicho fin.

Así también, este Organismo realizó una enumeración de los criterios vinculantes para los operadores de justicia respecto a la procedibilidad de la rectificación y la réplica y su relación con el derecho a la libertad de expresión.

En relación al caso en concreto, la Corte determinó que la acción de protección planteada por el ex subsecretario nacional de la Administración Pública era improcedente, por lo que revocó la decisión de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en el caso bajo revisión. De igual manera, declaró que la sentencia de primera y segunda instancia, que conocieron la acción de protección, establecieron restricciones ilegítimas al derecho a la libertad de expresión en perjuicio de Editorial Minotauro S. A. y diario La Hora.

Finalmente, el organismo estableció medidas de no repetición con miras a asegurar la plena vigencia del derecho a la libertad de expresión, y determinó regulaciones para temas de procedibilidad y legitimación en la acción de protección. Así, ordenó la amplia difusión de la sentencia por parte del Consejo de la Judicatura y la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, así como una capacitación a los operadores de justicia que conocen garantías jurisdiccionales, en la cual se desarrolle de manera específica la garantía de acción de protección.

Sentencias relativas a consultas populares sobre actividades mineras

En los últimos meses la Corte Constitucional del Ecuador emitió varios dictámenes en los que se verificó si las propuestas de consulta popular sobre actividades mineras cumplen con los requisitos formales y materiales previstos en la Constitución.

El presente extracto pretende, luego de una lectura integral de las decisiones 2-19-CP/19, 10-19-CP/19 y 9-19-CP/19⁶, resaltar los principales criterios vertidos por la Corte y orientar a los lectores respecto de cómo viene construyendo el Organismo una línea jurisprudencial al analizar los considerandos y cuestionarios planteados en este tipo de solicitudes.

1. Posibilidad material de efectuar consultas populares en temas mineros

La mayoría de la Corte: afirmó que es materialmente posible realizar consultas populares en relación a temas mineros en base a las siguientes consideraciones:

1.1.1 No existe una prohibición clara y expresa en la Constitución respecto de la posibilidad de realizar consultas en la materia.

1.1.2 Las características del sistema democrático incluyen expresamente la participación de la ciudadanía como un derecho en sí mismo y como una garantía de todos los demás derechos.

1.1.3 El régimen constitucional de desarrollo integra los objetivos de carácter económico y social con la participación de la ciudadanía y con los objetivos relativos a los derechos del medio ambiente sano y a los derechos de la naturaleza, con lo cual entendió que la seguridad jurídica que requieren las actividades económicas, entre ellas la actividad minera, no puede ser entendida contraria o excluyente de la participación y objetivos ambientales previstos en la propia Constitución.

1.1.4 Las actividades de este tipo deben cumplir estrictamente con los principios ambientales establecidos en la Constitución, por lo que, al ser la participación activa y permanente de los sujetos afectados por una actividad que genere impactos ambientales, uno de los principios ambientales reconocidos en el Art. 395, concluyó que es claro que dichas consultas son absolutamente compatibles con las competencias exclusivas del Estado.⁷

1.2 Voto concurrente: Las juezas Carmen Corral y Teresa Nuques, respecto de la posibilidad material de realizar consultas populares en temas mineros, en el contexto del Caso 9-19-CP, emitieron un voto concurrente en el que manifestaron que una consulta popular de carácter plebiscitario no es la vía idónea para reformar el Art. 407 de la Constitución incluyendo prohibiciones a la minería metálica en *“fuentes de agua, zonas de recarga, descarga y regulación hídrica, páramos, humedades, bosques protectores y ecosistemas frágiles en la provincia del Azuay”*, como plantea la pregunta propuesta, pues para reformar la Constitución se prevén mecanismos concretos en los Arts. 441, 442 y 444 que no pueden ser dejados a un lado.

6 Sentencia 2-19-CP/19 aprobada con nueve votos. Sentencia 10-19-CP/19 aprobada con ocho votos, sin contar con la presencia del juez Herrería. Sentencia 9-19-CP/19 aprobada con siete votos a favor y dos votos concurrentes de las juezas Carmen Corral y Teresa Nuques.

7 Dictamen 9-19-CP/19. Párr. 12 y ss.

2. Elementos del control constitucional de la convocatoria a consulta popular en temas mineros

2.1 En el ámbito formal, el examen se circunscribe a la verificación del cumplimiento de los Arts. 103, 104 y 105 de la LOGJCC, orientados a garantizar la libertad del elector, y el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad.⁸

2.2 En la esfera material, el examen consiste en establecer si la consulta incurre en prohibiciones, violaciones constitucionales o reformas, pues para lo último existe un procedimiento específico en la Constitución.⁹

3. Legitimación activa para solicitar un dictamen previo y vinculante de constitucionalidad sobre una propuesta de convocatoria a consulta popular

3.1 Cualquier ciudadano puede remitir dicha solicitud a la Corte, sin que para obtener este pronunciamiento previo del Organismo sea necesario acompañar las firmas de respaldo.¹⁰

3.2 En los casos en los que el solicitante comparezca como representante de un gobierno autónomo descentralizado (GAD), deberá demostrar que la iniciativa proviene de dicha entidad.¹¹

3.3 En los casos en los que el solicitante comparezca como representante de un gobierno autónomo descentralizado (GAD), deberá demostrar que la consulta se trata de un tema de interés para su jurisdicción.¹²

3.4 El caso de los GAD municipales, la Corte dispuso que se deberá acompañar la certificación del acta de Sesión del Concejo que permita a la Corte verificar que el requerimiento fue decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes.¹³

3.5 Si la autoridad no acredita la representación del GAD pero comparece además por sus propios derechos, la propuesta de la autoridad se estimará presentada por un ciudadano y en tal virtud se conocerá su pedido.¹⁴

8 Dictamen 9-19-CP/19. Párr. 13. Puntualmente en lo que se refiere a la lealtad, es importante mencionar que en el Dictamen N. 10-19-CP/19 la Corte mencionó que este requisito se incumple cuando la consulta no tiene la potencialidad de surtir efectos.

9 Dictamen 9-19-CP/19. Párr. 13.

10 Dictamen 1-19-CP/19 y 9-19-CP/19. Párr. 5.

11 Dictamen 9-19-CP/19. Párr. 6.

12 Dictamen 9-19-CP/19. Párr. 43.

13 Dictamen 10-19-CP/19. Párr. 9, 10 y 19.

14 Dictamen 9-19-CP/19. Párr. 6.

4. Control constitucional de los considerandos

4.1 La inexistencia de considerandos es razón suficiente para dictaminar la inconstitucionalidad de la propuesta.¹⁵

4.2 Presentar la pregunta acompañada de considerandos es fundamental e inexorable toda vez que estos permiten contextualizarla.¹⁶

4.3 El control constitucional de los considerandos comprende verificar que: 1) no induzcan a la respuesta del elector; 2) exista concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo; 3) la propuesta emplee lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, además sencillo y comprensible para el elector; 4) se presente la finalidad o propósito que se señala en el considerando que introduce la pregunta; y, 5) no se proporcione información superflua o ninguna otra que no guarde relación con el texto normativo a ser aprobado por el electorado.¹⁷

4.4 La mera transcripción o paráfrasis de normas constitucionales en los considerandos no provén al lector la información específica para realizar una reflexión auténtica.¹⁸

4.5 Para superar el control constitucional, los considerandos deben contener como mínimo: descripción objetiva de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionado al tema consultado; cifras oficiales y demás información que permita comprender la pregunta; el fin que persigue y la delimitación de los efectos de la consulta.¹⁹

5. Control formal y material del cuestionario

5.1 El Control constitucional de las preguntas se circunscribe a lo previsto por los numerales 1 y 2 del Art. 105 de la LOGJCC y puntualmente en materia minera deberá tomarse en cuenta lo siguiente:

5.2 Para garantizar la lealtad y claridad no deben contener expresiones confusas o generalizaciones inadecuadas, tales como "explotación minera" y "territorios de las comunidades" pues deben ser precisas y especificar su alcance.²⁰

5.3 Las preguntas deben formularse de forma cerrada, es decir que habiliten únicamente una contestación de si o no, o voto blanco o nulo,²¹ y además deben especificar sus efectos en el tiempo.²²

15 Dictamen 2-19-CP/19. Párr. 16 y ss; Dictamen 9-19-CP/19. Párr. 46; Dictamen 10-19-CP/19. Párr. 27 y 31.

16 Ibidem.

17 Dictamen 9-19-CP/19. Párr. 45; Dictamen 10-19-CP/19. Párr. 29.

18 Dictamen 9-19-CP/19. Párr. 52.

19 Dictamen 10-19-CP/19. Párr. 28.

20 Dictamen 2-19-CP/19. Párr. 21 y 24; Dictamen 9-19-CP/19. Párr. 59.

21 Dictamen 9-19-CP/19. Párr. 64.

22 Dictamen 9-19-CP/19. Párr. 61.

5.4 La consulta debe dirigirse a los habitantes de las localidades en las que estas se realizan.²³

5.5 Los parámetros de control constitucional del cuestionario, establecidos en los numerales 3 y 4 del Art. 105 de la LOGJCC, corresponden ser verificados cuando se controla la constitucionalidad de una consulta popular de tipo referendo y no de plebiscito, puesto que la diferencia entre un referendo y un plebiscito radica esencialmente en que el primero se somete a consulta popular de la población de un texto normativo concreto, mientras que el segundo consulta una decisión sobre un tema de relevancia pública, sin someter a aprobación un texto normativo definido.²⁴

Sentencia 66-15-JC/19

Almacenamiento de sustancias decomisadas en delitos relacionados con hidrocarburos

La Corte Constitucional del Ecuador emitió una sentencia de revisión con miras a brindar una solución permanente y eliminar el riesgo que genera el almacenamiento y custodia de evidencias incautadas en delitos relacionados con hidrocarburos o sus derivados, esto para precautelar los derechos a la salud, medio ambiente sano y hábitat seguro de las personas o colectividades que viven, trabajan o transitan alrededor de unidades policiales.

El caso seleccionado se originó en una medida cautelar planteada por el Ministerio del Interior (actual Ministerio de Gobierno) en contra de la empresa pública Petrocomercial y la empresa pública Petroamazonas, con el objeto de que tales empresas públicas trasladen y almacenen a la brevedad posible las evidencias incautadas en los delitos antes mencionados, tomando en cuenta que en las unidades policiales no existe el personal adecuado para el manejo de dichos elementos, ni las condiciones técnicas de seguridad para su almacenamiento.

Previo a resolver el fondo del asunto planteado, la Corte realizó consideraciones respecto de cómo opera la legitimación activa en las acciones de medidas cautelares autónomas y manifestó que es irrelevante el hecho de que quien plantea la acción sea una persona natural, por sus propios intereses o un servidor público, en ejercicio de sus funciones y representación institucional, por cuanto lo relevante es que se cumpla la finalidad de las medidas cautelares, de prevenir o detener una violación de derechos.

No obstante, a fin de evitar posibles desnaturalizaciones en el uso de la medida cautelar por parte de servidores públicos, la Corte puntualizó que estas medidas tienen un carácter excepcional y no proceden para: la simple ejecución de sus competencias constitucionales o legales; para deslindarse de las obligaciones legales que les correspondan en virtud de sus competencias; o, peor aún, para legitimar medidas o actos arbitrarios que puedan violar, restringir o limitar el debido proceso u otros derechos.

²³ Dictamen 2-19-CP/19. Párr. 28.

²⁴ Dictamen 9-19-CP/19. Párr. 66.

La Corte consideró que, si bien el Art. 473 del Código Orgánico Integral Penal (COIP) establece que los hidrocarburos o sus derivados deberán ser entregados “a la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador PETROECUADOR o a la entidad estatal que cumpla sus funciones, guardándose muestras que permanecerán en cadena de custodia”, es indispensable que la entrega de dichas sustancias sea inmediata, toda vez que las actuaciones tardías de la Fiscalía y los jueces incrementan la gravedad y la inminencia de potenciales vulneraciones a derechos constitucionales.

Aun cuando la medida cautelar planteada por el Ministerio del Interior fue concedida por los jueces constitucionales de instancia en el año 2015, la Corte consideró importante pronunciarse sobre el caso, en virtud de que los riesgos subsisten.

En tal virtud, la Corte dispuso las siguientes obligaciones para los sujetos involucrados:

El Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional, las empresas públicas Petrocomercial y Petroamazonas (actualmente empresa pública Petroecuador), el Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables y el Consejo de la Judicatura, con el fin de ofrecer una solución permanente, deberán tomar las medidas que sean necesarias, que incluyan la actualización de normativas pertinentes, de conformidad con las obligaciones fijadas a continuación:

Policía Nacional: no podrá almacenar en sus destacamentos, unidades o recintos, evidencias incautadas en delitos relacionados con hidrocarburos o sus derivados, mientras no cuenten con lugares adecuados; y al mismo tiempo, deberá entregar la evidencia de forma inmediata y garantizando la cadena de custodia a los lugares proporcionados por las empresas públicas de hidrocarburos, brindando el acompañamiento y la seguridad que fueran necesarios.

La Fiscalía: en cumplimiento de sus funciones de forma inmediata, tan pronto la Policía Nacional ponga en su conocimiento la existencia de evidencias incautadas en delitos relacionados con hidrocarburos o sus derivados, deberá reconocer y solicitar al juzgador ordene la entrega de dichas sustancias a la o las empresas públicas de hidrocarburos.

Empresas públicas de hidrocarburos, actualmente empresa pública Petroecuador: almacenar las evidencias incautadas, de conformidad con la normativa pertinente, y cuando fuere necesario, por razones como la cantidad, también tendrán la obligación de transportar y trasladar dichas evidencias.

Las juezas y jueces penales que en el futuro conozcan este tipo de causas: de forma inmediata y en la misma audiencia de flagrancia, cuando fuere el caso, deberán ordenar la entrega de las sustancias a las empresas públicas de hidrocarburos.

Para el caso en concreto, la jueza de la Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Cantón Quito: deberá continuar con la supervisión del cumplimiento de las medidas ordenadas hasta que se verifique que existen razones para su revocatoria conforme lo dispuesto en el Art. 35 de la LOGJCC.

La Policía Nacional, a través del Ministerio de Gobierno, conjuntamente con las empresas públicas de hidrocarburos: deberán establecer los protocolos necesarios que garanticen una adecuada coordinación institucional para el transporte, traslado y almacenamiento de evidencias incautadas ante la presunta comisión de delitos relacionados con hidrocarburos o sus derivados.

2.7 Boletín noviembre de 2019

Sustanciación: Decisiones del Pleno

En el Boletín Jurisprudencial del mes de noviembre se incluyeron 42 pronunciamientos de la Corte Constitucional, entre los que constan principalmente acciones extraordinarias de protección. Una de las sentencias más destacadas fue la 176-14-EP/19, mediante la cual el Organismo estableció los presupuestos y recaudos indispensables para efectuar un control de fondo de una decisión proveniente de garantías jurisdiccionales; y, en este contexto resolvió que el derecho a la propiedad se ve afectado, cuando se ejecuta una obra en un predio privado, sin que se lo haya declarado de utilidad pública y haber pagado el justo precio.

Admisión: Decisiones de la Sala de Admisión

En el Boletín Jurisprudencial de noviembre de 2019, se incluyeron 40 decisiones de la Sala de Admisión, treinta acciones fueron admitidas y diez inadmitidas. Entre los casos que la Corte admitió se destaca la acción extraordinaria de protección presentada por un adolescente sentenciado por un delito de tránsito que alegó la vulneración de su derecho a ser juzgado por un juez competente y especializado que conozca y resuelva el caso en forma diferenciada.

Selección: Casos seleccionados por su relevancia constitucional

En la edición de noviembre del Boletín Jurisprudencial, constaron cinco autos de selección con un total de seis causas seleccionadas.²⁵ Entre ellas, destacaron temas tales como, el derecho a recibir servicio de energía eléctrica y a la vivienda en el contexto de violencia patrimonial contra la mujer, y el derecho de una persona adulta mayor con discapacidad y los beneficios arancelarios.

Seguimiento de sentencias y dictámenes: Cumplimiento de sentencias y dictámenes

En el Boletín Jurisprudencial de noviembre de 2019, se incluyeron 8 decisiones en las que la Corte Constitucional verificó el cumplimiento de las medidas de reparación y disposiciones contenidas en 8 sentencias emitidas por el Pleno del Organismo. Una de las decisiones destacadas fue el auto 1683-12-EP/19, en el que la Corte estableció reglas procesales para sustanciar procesos en fase de seguimiento, cuando coexistan

25 El caso 1178-19-JP, fue seleccionado por tratarse de la declaración de una prescripción adquisitiva de dominio mediante acción de protección. El caso 1141-19-JP, fue seleccionado por referirse al acceso a servicios básicos de personas víctimas de violencia patrimonial. El caso 1167-19-JP, fue seleccionado por tratar de los beneficios arancelarios de personas adultas mayores y con discapacidad. El caso 1104-19-JP, fue seleccionado en razón de ser acerca del suministro de medicinas que no están en el cuadro nacional de medicamentos básico; este caso fue acumulado a los casos 679-18-JP y otros. El caso 1454-19-JP y otros, con 1 caso acumulado, trata sobre el derecho a la igualdad y no discriminación con respecto a la estatura mínima para ingresar a la Policía Nacional y fue acumulado a los casos 1043-18-JP y otros.

con acciones de incumplimiento o acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de ejecución de medidas de reparación económica. Al respecto, la Corte estableció que, en el primer caso, debe privilegiarse la acción de incumplimiento y suspenderse la fase de seguimiento; y, en el segundo, privilegiarse la fase de seguimiento, antes de resolver la acción extraordinaria de protección.

2.7.1 Decisiones destacadas

Dictámenes 5-19-EE/19, 5-19-EE/19A y 5-19-EE/19B Estados de excepción por grave conmoción interna

La Corte Constitucional conoció: 1) el Decreto Ejecutivo 884 a través del cual la Presidencia de la República dispuso estado de excepción en todo el territorio nacional, en razón de las circunstancias de grave conmoción interna; y, 2) los Decretos Ejecutivos 888 y 893, por medio de los cuales se emitieron nuevas medidas en el marco del Decreto Ejecutivo 884.

Respecto al Decreto 884, la Corte calificó la constitucionalidad de las medidas adoptadas, el cual estableció las condiciones que debían ser cumplidas y fijó como objetivo legítimo de la declaratoria el restablecimiento del orden público, evitando actos que afecten a la integridad de la ciudadanía.

Puntualmente, respecto de la movilización de las Fuerzas Armadas, la Corte expresó que su tarea debe ser complementaria y coordinada con la Policía Nacional y que sus atribuciones constitucionales deben respetar el derecho de los ciudadanos a manifestarse, siempre que lo hagan de forma pacífica, sin alterar el orden público. La Corte recordó a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional que toda acción realizada en el marco del decreto se la debe ejecutar en respeto a los derechos de los ciudadanos y las obligaciones reconocidas en los tratados internacionales, la Constitución y la normativa legal vigente sobre el empleo de los principios del uso progresivo de la fuerza. Para tal efecto, se conminó a la Defensoría del Pueblo para que en el marco de sus competencias dé seguimiento a la implementación de las medidas dispuestas.

En cuanto a la suspensión de los derechos a la libertad de asociación, a la libertad de reunión y la limitación del derecho a la libertad de tránsito, la Corte reconoció que estos derechos pueden ser objeto de restricciones, siempre que estas se encuentren previstas en la ley, sean necesarias en el marco de una sociedad democrática, y tengan como objetivo proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud, la moral pública o los derechos y libertades de terceros. En lo que se refiere a la medida de requisición, la Corte afirmó que esta sería constitucional siempre que se efectúe con estricta observancia a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, su reglamento y el Reglamento de Requisición de Bienes. Luego de evaluar los hechos que motivaron la conmoción interna, para proteger los derechos a la vida, integridad y libertad de los ciudadanos, la Corte consideró que las medidas antes mencionadas eran necesarias y proporcionales. Finalmente, en cuanto al tiempo por el cual el Presidente decretó el estado de excepción, la Corte consideró que era excesivo e injustificado por lo que autorizó su vigencia únicamente por 30 días.

Posteriormente, mediante Decreto 888, el Presidente estableció una serie de medidas complementarias al estado de excepción establecido mediante el Decreto 884, entre las que se encontraba el cambio de la sede de Gobierno a Guayaquil y la restricción de libre tránsito durante períodos determinados en lugares aledaños a instalaciones estratégicas. La Corte consideró que dichas medidas no involucraban nuevas suspensiones de derechos; no obstante, hizo especial énfasis en el deber de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional de actuar bajo los principios de oportunidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad, legalidad y progresividad. Así, la Corte insistió en que la declaratoria de estado de excepción y las medidas adoptadas en el marco de este no autorizaba a la Policía Nacional y complementariamente a las Fuerzas Armadas a disolver las protestas pacíficas ni a usar excesiva e injustificadamente la fuerza.

La Corte puntualizó que la limitación a la libertad de tránsito sería constitucional y necesaria, siempre que se delimite claramente las áreas aledañas a las que hacía referencia el decreto al establecer la restricción de movilidad; y afirmó que era idónea para reestablecer el orden interno y proporcional, puesto que la intervención al derecho al libre tránsito y movilidad era de magnitud media en comparación con la satisfacción que se buscaba obtener.

Finalmente, la Corte Constitucional recalcó las obligaciones de los servidores públicos, Policía Nacional y Fuerzas Armadas de actuar dentro del ámbito constitucional y dispuso a la Defensoría del Pueblo continúe con el seguimiento a la implementación de las medidas dispuestas en el estado de excepción.

En último lugar, llegó a conocimiento de la Corte el Decreto Ejecutivo 893, mediante el cual el Presidente de la República determinó que la limitación a la libertad de tránsito sería en todo el territorio nacional y, además, que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas tendría la potestad de extender el horario en que regirá esta limitación en casos que se atente contra los derechos y garantías del resto de ciudadanos, en atención a "las necesidades establecidas por el Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional, para mantener el orden público interno".

En el control material del Decreto, la Corte afirmó que tomando en cuenta que el núcleo central de la medida no ha sido modificado, puesto que la limitación a la libertad de tránsito fue dispuesta en el Art. 5 del Decreto Ejecutivo 888, correspondía ratificar el análisis y la parte resolutive de los dictámenes 5-19-EE/19 y 5-19-EE/19A de 7 y 10 de octubre de 2019, respectivamente, en razón a la idoneidad de la medida.

En referencia a la necesidad de la medida, la Corte reiteró que sería constitucional y necesaria, siempre que las mencionadas áreas aledañas sean claramente delimitadas y permitan brindar certeza a la ciudadanía. Por otro lado, en relación con la orden emitida al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de modificar el horario establecido para la limitación del derecho a la libertad de tránsito, la Corte indicó que toda disposición emitida por este organismo sería constitucional y necesaria si es 1) en estricta coordinación con las autoridades civiles pertinentes; 2) en atención a cumplir los objetivos del estado de excepción; 3) con fundamento en los requisitos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad determinados en el dictamen 5-19-EE/19; y, 4) previamente informada

a la ciudadanía por todos los medios disponibles, tanto de la Presidencia de la República del Ecuador, como de los Ministerios de Gobierno y de Defensa y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

La Corte hizo hincapié en la imposibilidad de limitar o suspender el tránsito a periodistas o medios de comunicación en el ejercicio de sus labores, así como tampoco admitió la posibilidad de afectar a persona alguna el ingreso a lugares que presten servicios públicos indispensables y que se encuentren afectados por la limitación de la libertad de tránsito, tales como hospitales, clínicas, centros de salud y afines; puertos y aeropuertos; y, las diferentes oficinas de flagrancias de la Fiscalía General del Estado.

Asimismo, recordó a la Policía Nacional y de manera complementaria a las Fuerzas Armadas, la prohibición de intervenir en las zonas o áreas en donde se presta asistencia y atención humanitaria como hospitales; centros de salud; universidades; y, en general, lugares que sirvan de centros de acogida.

Sentencia 176-14-EP/19

Presupuestos para dictar una sentencia de mérito

En el marco de una acción extraordinaria de protección la Corte Constitucional conoció el caso presentado por el señor Raúl Guillermo Guevara en contra de las sentencias que declararon improcedente, la acción de protección propuesta en contra del GAD Municipal del cantón San Vicente y el ahora denominado Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE), por la afectación de dos lotes de terreno con la construcción de una obra pública, sin haber sido previamente expropiados.

Al analizar el tipo de alegaciones realizadas por el accionante en su demanda, la Corte Constitucional identificó argumentos que hacían relación a vulneraciones de derechos constitucionales, no solo imputables a los jueces que actuaron en la causa, sino también a las autoridades demandadas a través de la acción de protección.

En tal virtud, la Corte valoró la pertinencia de realizar un análisis de los méritos del caso, considerando que el proceso que dio origen a esta causa era de índole constitucional. Para hacer dicho análisis objetivo, la Corte fijó los presupuestos que deben concurrir para ampliar su ámbito de actuación y revisar lo decidido por los jueces de instancia.

Como presupuestos indispensables para efectuar control de méritos, la Corte estableció: 1) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; 2) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; 3) que el caso no haya sido seleccionado por la Corte para revisión; y, 4) que el caso cumpla con al menos uno de los siguientes criterios de relevancia: que sea grave, novedoso, relevante o denote la inobservancia de los precedentes establecidos por el Organismo.

La Corte definió cada uno de los criterios que componen el cuarto presupuesto. Respecto de la gravedad, mencionó que esta responde a la necesidad de brindar una

protección eficaz e inmediata de un derecho frente a la posibilidad de que el daño causado se torne en irreparable. En cuanto a la novedad, señaló que esta se vincula con la posibilidad de establecer jurisprudencia vinculante en acciones de garantías jurisdiccionales. En relación con la relevancia nacional, puntualizó que se refiere a casos que involucran luchas de movimientos sociales y/o grupos de interés, así como aquellos que evidencian la repetición de un patrón fáctico relacionado con circunstancias políticas y sociales. Finalmente, en materia de inobservancia de precedentes, la Corte mencionó que se trata del control de la actividad jurisdiccional de los jueces.

La Corte aceptó que una revisión de méritos exige que el Organismo adopte recaudos procesales mínimos para asegurar el derecho a la defensa de los sujetos involucrados, entre los cuales destacó la notificación a la contraparte en el proceso originario, la convocatoria a audiencia y la debida justificación de la excepcionalidad del caso. Como regla general, la Corte estableció que cuando el juez sustanciador no haya convocado a audiencia a la contraparte del proceso original, no deberá justificar en sentencia la no excepcionalidad del caso, a menos que el accionante haya solicitado expresamente un control de méritos.

Para cumplir con el primer presupuesto, la Corte analizó la actuación de la Sala que negó el recurso de apelación en la causa y concluyó que en su sentencia no existió una real verificación de la existencia de las vulneraciones de derechos alegadas por el accionante, lo que configuró una vulneración al derecho a la motivación y a la seguridad jurídica.

Habiendo cumplido con el primer presupuesto, la Corte acreditó el cumplimiento de los dos siguientes al mencionar que los jueces de la frustraron el objetivo de la acción de protección y además que el caso no fue seleccionado para su revisión por la Sala respectiva. Finalmente, en cuanto al cuarto presupuesto, la Corte afirmó que el caso cumplió con el criterio de gravedad por la condición de adulto mayor del accionante y también sostuvo que se trataba de un caso similar a uno resuelto previamente por el Organismo en el que había afirmado que la tutela del derecho a la propiedad cabía a través de la acción de protección.

Una vez satisfechos los presupuestos previamente detallados y cumplidos los recaudos procesales, en el análisis del fondo del caso, la Corte consideró que ni la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos dentro de la acción de protección, ni el actual SNGRE dentro de esta acción extraordinaria de protección, proporcionaron pruebas para demostrar que se solicitó al GAD municipal del cantón San Vicente declare de utilidad pública el terreno afectado por la obra a su cargo o que se inició el correspondiente proceso de expropiación, así como tampoco que se realizó el pago del justo precio por dicho terreno.

Por lo mencionado, la Corte, en aplicación de la presunción establecida en el Art. 16 de la LOGJCC, declaró vulnerado el derecho a la propiedad del accionante y dispuso como medidas de reparación integral que el SNGRE pague una indemnización dineraria al accionante que se entenderá como el pago del justo precio del terreno afectado, por lo que se ordenó además se transfiera la propiedad del inmueble a dicha entidad.

2.8 Boletín diciembre de 2019

Sustanciación: Decisiones del Pleno

En el Boletín Jurisprudencial del mes de diciembre se incluyeron 78 decisiones, varias de las cuales fueron acciones extraordinarias de protección. No obstante, también se registraron pronunciamientos de revisión, por ejemplo, en la sentencia 292-13-JH/19, la Corte resolvió que el derecho de una persona a presentar una acción de hábeas corpus no precluye. Del mismo modo, en la sentencia 209-15-JH/19 y acumulado, el Organismo estableció que la acción de hábeas corpus puede ser activada para corregir situaciones que afecten el derecho a la salud de una persona privada de la libertad.

Admisión: Decisiones de la Sala de Admisión

En el Boletín Jurisprudencial de diciembre de 2019, se incluyeron 98 decisiones de la Sala de Admisión, 70 acciones fueron admitidas y 28 inadmitidas. Entre los casos que la Corte admitió se destaca la acción pública de inconstitucionalidad de los artículos del Código Orgánico Integral Penal que se refieren al delito de aborto, por presuntamente ser incompatibles con el texto constitucional y con las normas de protección de los derechos humanos. En la misma línea, los tribunales admitieron la acción por incumplimiento de las disposiciones contenidas en las recomendaciones, observaciones y exhortos, realizados por diferentes Comités de Derechos Humanos respecto del aborto.

Selección: Casos seleccionados por su relevancia constitucional

En el Boletín Jurisprudencial del mes de diciembre de 2019, constaron 14 autos de selección, con 74 causas seleccionadas.²⁶ Entre ellas, se registraron causas relacionadas con derechos laborales de mujeres embarazadas o en período de lactancia y derechos

26 El caso 3-19-JP y otros, con 17 acumulados, versó sobre los derechos laborales de mujeres embarazadas o en período de lactancia. El caso 7-19-JP y otros, con 13 acumulados, trató sobre el derecho a la igualdad y no discriminación con respecto a la estatura mínima para ingresar a la Policía Nacional. Este caso fue acumulado al caso 1043-18-JP y otros, con un total de 24 causas en total sobre el tema. El caso 30-19-JP y otros, con 4 acumulados, trató sobre la retención de la pensión jubilar de personas adultas mayores mediante procesos de coactivas. Estos casos fueron acumulados a los casos 105-10-JP, 1344-18-JP y 581-19-JP, con un total de 8 causas sobre el tema. El caso 40-19-JP y otros, con 10 acumulados, versó sobre los derechos laborales y la seguridad jurídica de personas con nombramientos provisionales. El caso 41-19-JP, versó sobre el derecho al agua en el marco de la competencia de las juntas de agua. Éste fue acumulado al caso 1438-11-JP, seleccionado por la anterior Corte en 2011. El caso 85-19-JP y otros, con 5 acumulados, fue seleccionado al tratarse del suministro de medicinas que no están en el Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos. Estos casos fueron acumulados al caso 679-18-JP y otros (7 causas) con un total de 13 causas sobre el tema. El caso 165-19-JP, fue seleccionado por tratarse de temas relativos a la identidad de una persona adulta mayor a quien el Registro Civil negó la emisión de la cédula de identidad por existir una sentencia que la declaraba como muerta presunta. El caso 273-19-JP, fue seleccionado por tratarse del derecho a una consulta previa de una comunidad indígena de la Amazonía. El caso 728-19-JP, fue seleccionado por tratarse sobre el derecho a la inclusión en la educación superior de personas con discapacidad. El caso 1479-19-JP, fue seleccionado por tratarse de violencia estructural en contra de estudiantes en una institución de educación superior. El caso 1504-19-JP, fue seleccionado por tratarse del derecho a la jubilación por invalidez de un miembro de la marina. El caso 29-19-JH, fue seleccionado por tratarse del derecho a la integridad física y vida digna de personas que están cumpliendo medidas de apremio en un centro de detención provisional. El caso 46-19-JP y otros, con 1 acumulado, trató sobre la figura del hábeas corpus preventivo. El caso 23-19-JC, fue seleccionado por tratarse de la instalación de estructuras de antenas de celular en barrios residenciales. Este caso fue acumulado al 124-18-JC, seleccionado con anterioridad.

laborales de personas con nombramientos provisionales. Adicionalmente, la Sala seleccionó casos sobre la consulta previa de comunidades indígenas, un caso sobre el derecho a la educación de una persona con discapacidad y los estándares mínimos de inclusión en el sistema de educación superior.

La Sala continuó con su interés en las condiciones de vida de las personas privadas de libertad, seleccionando una sentencia de hábeas corpus presentado a favor de ciento cincuenta y siete personas internas en un centro de detención provisional, quienes alegaron condiciones graves de hacinamiento, falta de higiene y seguridad.

Seguimiento de sentencias y dictámenes: Cumplimiento de sentencias y dictámenes

En la Edición del Boletín Jurisprudencial de diciembre de 2019, se incluyeron 11 autos de la fase de seguimiento de sentencias de la Corte Constitucional. Constan, en primer término, 8 autos sobre acciones extraordinarias de protección y, en segundo término, 3 autos sobre acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.

Entre los más destacados constan, el auto 629-12-EP/19 en virtud del cual, la Corte verificó el cumplimiento de las medidas de satisfacción y reparación económica a favor de los familiares del accionante, que en fase de seguimiento el Pleno del Organismo había emitido en sustitución de la medida de restitución al puesto de trabajo, por muerte del accionante. El auto 15-12-IS/19, a través del cual, la Corte señaló que el efecto inter comunis de la sentencia beneficia a terceros con ciertas características, que son: haber cumplido 25 años o más en la institución y haberse acogido a la jubilación patronal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, sin distinción entre docentes, trabajadores y administrativos para el pago de las jubilaciones patronales de la Universidad de Guayaquil. Finalmente, en el auto 64-12-IS/19, la Corte ordenó al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito verifique la materialización del pago de la pericia a favor del perito encargado de la determinación de la reparación económica.

2.8.1 Decisiones destacadas

Sentencia 292-13-JH/19

El derecho de una persona a presentar una acción de hábeas corpus no precluye

Frente a la presentación de dos hábeas corpus sucesivos, el primero antes de cumplir los 30 días de apremio, y el segundo cuando el accionante ya se encontraba detenido 37 días, el Pleno de la Corte analizó si los hechos constituyeron abuso del derecho a accionar en los términos del Art. 23 de la LOGJCC y si el derecho a presentar una acción de hábeas corpus precluía por efecto de aplicar el mencionado artículo.

El Pleno de la Corte analizó primero el alcance del Art. 23 de la LOGJCC, el cual permite a los jueces aplicar las medidas correctivas y coercitivas contenidas en el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) cuando ocurra una de las situaciones descritas en el mismo. La Corte consideró que el Art. 23 establece claramente las conductas que implican un abuso al derecho a accionar y que las sanciones por incumplir en dichas conductas son aquellas contenidas en el COFJ y no la extinción del derecho. Así, el Pleno consideró que, ni el texto de dicho artículo, ni las facultades contenidas en el COFJ, establecen que

abusar del derecho a accionar pueda servir como fundamento para negar una acción de hábeas corpus.

El Pleno también señaló que la naturaleza específica del hábeas corpus, los derechos que esta garantía busca proteger y la urgencia que lo caracterizan, son más relevantes que los posibles usos abusivos que se pueda dar de esta acción. Por lo cual, un supuesto abuso del derecho a peticionar no exime al juez constitucional de realizar un análisis sobre los derechos que se le exige proteger. Aún si se presenta un hábeas corpus que a primera vista se basa en los mismos fundamentos de manera reiterada, la naturaleza de esta garantía exige que los jueces estén igualmente obligados a constatar que la privación de libertad no sea o no se haya convertido en ilegal, arbitraria o ilegítima por hechos sobrevinientes.

En el caso, frente a la presentación de los dos hábeas corpus consecutivos, el Pleno concluyó que: 1) entre la presentación de la primera y segunda acción de hábeas corpus, las circunstancias de la detención habían cambiado: en su primera demanda, su privación de libertad era legal, mientras que la segunda detención se había convertido en ilegal; 2) la jueza constitucional constató que el accionante había cumplido los días de apremio personal ordenados, por ende, las circunstancias de su detención habían cambiado; 3) la jueza negó el hábeas corpus mediante una errónea interpretación del Art. 23 de la LOGJCC; y, 4) el hábeas corpus era procedente y al negarlo, la jueza vulneró los derechos del accionante y desnaturalizó esta garantía jurisdiccional.

Por lo expuesto, el Pleno determinó que cuando una persona presenta una acción de hábeas corpus y esta es negada, el presentar una nueva acción por hechos sobrevinientes que hubieren cambiado las circunstancias de la detención, no constituye un abuso del derecho a accionar. En consecuencia, al conocer una acción de hábeas corpus, los jueces tienen siempre la obligación de verificar que la privación de la libertad no sea, o no se haya convertido en ilegal, arbitraria o ilegítima y solo una vez constatado esto, podrán negar o aceptar la acción y de considerarlo necesario, podrán aplicar las facultades correctivas o coercitivas que consideren oportunas.

Sentencia 209-15-JH/19 (acumulado)²⁷ **Derecho a la salud de personas privadas de la libertad**

La sentencia se refiere al derecho de las personas privadas de libertad de acceder a servicios de salud que incluyen, entre otros, atención médica, tratamientos y medicamentos apropiados y de calidad. La Corte Constitucional resolvió seleccionar el caso 359-18-JH y acumularlo con la causa 209-15-JH. Ambas causas tienen como origen una acción de hábeas corpus.

En el caso 359-18-JH, el legitimado activo, presentó la acción de hábeas corpus en la que alegó que la prisión preventiva dispuesta en su contra atentaba contra su vida e integridad física, en tanto padecía insuficiencia renal, que es una enfermedad catastrófica, respecto de la cual requería diálisis tres veces por semana. La judicatura de segunda

²⁷ Caso 359-18-JH

instancia resolvió revocar el auto de prisión preventiva; en consecuencia, aceptó el hábeas corpus y dispuso la inmediata libertad del legitimado activo.

En el caso 209-15-JH, el legitimado activo, condenado a la pena de dieciséis años de reclusión mayor especial, presentó una acción de hábeas corpus en la que solicitó que se le sustituya la pena de privación de libertad por la de arresto domiciliario, por adolecer de cáncer de próstata, una enfermedad catastrófica; esta enfermedad requiere de atención médica especializada. El juez de segunda instancia aceptó el hábeas corpus y dispuso que el juez de garantías penitenciarias ordene la atención médica especializada del accionante a través de un calendario médico remitido por el Hospital Eugenio Espejo y el Ministerio de Salud, de forma inmediata y en coordinación con el centro de privación de libertad. La Corte Constitucional, con el fin de determinar si procede conceder hábeas corpus sobre la base de los hechos presentados y otros análogos relativos al estado de salud de las personas privadas de libertad, estableció lo siguiente:

En ambos casos, los accionantes necesitaban realizarse tratamientos médicos permanentes y continuos que requerían de hospitalización, como lo son diálisis o radioterapia. La falta de tratamiento médico oportuno para dichas enfermedades catastróficas ponía en riesgo la vida de los legitimados activos y vulneraba su derecho a la integridad personal, que está intrínsecamente relacionado con el derecho a la salud, y, a su vez, con el acceso a la atención médica. Así, la Corte señaló que obstaculizar o impedir la accesibilidad de las personas privadas de la libertad con enfermedades crónicas o catastróficas a los correspondientes tratamientos médicos, no solo constituiría una afectación directa a los derechos a la salud y la vida, sino que podría devenir en formas de tratos crueles, inhumanos o degradantes.

De esta manera, al ser las personas privadas de la libertad un grupo de atención prioritaria, el Estado se encuentra en una posición especial de garante de sus derechos y debe precautelar que la privación de libertad no represente pérdida del derecho a la salud. Tampoco puede el Estado tolerar que el encarcelamiento agregue enfermedad y padecimientos físicos o mentales a las personas privadas de libertad.

En tal virtud, las personas privadas de libertad deben acceder a servicios de salud sea: 1) directamente a través de los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, sin exclusión alguna en razón de su tipología; 2) a través de políticas y programas con el apoyo del sistema de salud pública que permitan acceder a dichos tratamientos fuera del centro de privación de libertad, cuando por el tipo de afectaciones a la salud la persona privada de libertad requiera de un tratamiento especializado, permanente y continuo; y 3) excepcionalmente a través de la disposición de medidas alternativas a la privación de libertad.

Por lo mencionado, la Corte resolvió declarar que la presente sentencia no tiene efectos para los casos en concreto, pero tiene efectos vinculantes que deben ser observados por los jueces y juezas constitucionales en la resolución de las causas bajo su conocimiento; y, ratificó las decisiones judiciales a través de las cuales se corrigió situaciones lesivas al derecho a la salud de ambas personas privadas de la libertad. Asimismo, señaló que las personas privadas de la libertad que requieren un determinado tratamiento médico

no necesitan agotar los mecanismos legales o administrativos tendientes a recuperar su libertad o solicitar la atención de salud, para presentar una acción de hábeas corpus.

Adicionalmente, la Corte Constitucional dispuso que el Consejo de la Judicatura, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud Pública, el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, la Secretaría de Derechos Humanos y Cultos, la Escuela de la Función Judicial, y la Defensoría Pública difundan la sentencia; y, que esta sea incluida como parte del contenido de los programas de formación de la Escuela de la Función Judicial.

Sentencia 603-12-JP/19 (acumulado)²⁸
Registro de la unión de hecho de una pareja del mismo sexo

El Pleno de la Corte Constitucional, en el contexto del proceso de selección y revisión, conoció la acción de protección presentada por una pareja de personas del mismo sexo ante la negativa del Registro Civil de inscribir su unión de hecho. La acción fue negada en primera instancia y aceptada por los jueces en Corte Provincial, ordenando el inmediato registro de la unión de hecho.

La Corte Constitucional señaló que el Art. 68 de la Constitución establece que “dos personas” pueden formar un hogar de hecho; sin distinciones entre hombre y mujer ni diferenciaciones en base a la orientación sexual. Por esta razón, la Corte consideró que la resolución de primera instancia no tuteló de forma adecuada el derecho de las accionantes, por cuanto ellas no pudieron ejercer un derecho constitucional en razón de su orientación sexual.

La Corte también afirmó que la Constitución prohíbe expresamente la discriminación por orientación sexual, en el Art. 11 numeral 2. La definición de discriminación prevista en dicha norma prescribe tres elementos para configurar el trato discriminatorio: 1) la comparabilidad, para la cual tiene que existir dos sujetos de derechos que están en iguales o semejantes condiciones; 2) la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas ejemplificativamente en el Art. 11 numeral 2, que son categorías protegidas y que, cuando se utilizan para diferenciar, se denominan categorías sospechosas; y, 3) la verificación del resultado, por el trato diferenciado, y que puede ser una diferencia justificada o una diferencia discriminatoria. La diferencia justificada se presenta cuando se promueve derechos, y la discriminatoria, cuando tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

En el caso, las parejas del mismo sexo son comparables con las parejas heterosexuales, por lo que se cumple con la comparabilidad. El Registro Civil, al haber hecho una distinción por la orientación sexual, que es una categoría protegida, incurrió en una distinción sospechosa. Finalmente, el resultado de esta distinción fue la negación de un derecho al no poder registrar la unión de hecho. En virtud de lo anterior, la Corte determinó que el Registro Civil discriminó a las accionantes, pues dicha entidad está obligada a registrar la unión de hecho entre dos personas, sin distinción alguna por su orientación sexual.

²⁸ Caso 141-13-JP

Así, la Corte Constitucional ratificó la decisión adoptada por la Tercera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Pichincha, en la que revocó la sentencia venida en grado y aceptó la acción de protección presentada por las accionantes.

Sentencias sobre excepciones a la preclusión en Acción Extraordinaria de Protección

La Corte Constitucional, mediante la sentencia 037-16-SEP-CC, estableció la siguiente regla jurisprudencial:

“Una vez que la Sala de Admisión ha admitido a trámite una acción extraordinaria de protección, y por tanto se ha superado la fase de admisión [...], el Pleno de la Corte Constitucional en la fase de procedibilidad deberá dictar sentencia en la cual [...] verifique la vulneración de derechos en la decisión judicial impugnada, sin que pueda volver a analizar los presupuestos de admisibilidad ya superados en la primera fase de esta acción.”

La actual conformación de la Corte precisó el alcance de la regla y estableció dos excepciones a la preclusión:

Primera excepción: En la sentencia 154-12-EP/19, la Corte Constitucional consideró que las demandas de acciones constitucionales necesariamente deben cumplir con los requisitos básicos que guardan relación con el objeto de la acción referida. Por tanto, determinó que si en la etapa de sustanciación, el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no es una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, este Organismo no está obligado a pronunciarse sobre el mérito del caso, pues hacerlo desnaturalizaría la acción extraordinaria de protección.

La Corte, a través de su jurisprudencia establecida en autos de admisión y consolidada en sentencias, ha establecido que son objeto de la acción extraordinaria de protección, entre otros, los autos definitivos, entendidos como aquellos que ponen fin al proceso del que emanan, pues:

1. se pronuncian de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones;
2. causan cosa juzgada material o sustancial, o si no lo hacen; y,
3. impiden, tanto la continuación del juicio, como el inicio uno nuevo ligado a tales pretensiones.²⁹

También ha sostenido, que excepcionalmente pueden ser objeto de la acción los autos que, por sus efectos, podrían generar una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.³⁰

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1534-14-EP/19.

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1534-14-EP/19 y 154-12-EP/19.

Tipos de decisiones que incurren en la excepción (a la fecha de corte del presente boletín):

Tipo de Decisiones	Presupuesto	Número de sentencia
Auto de archivo de la etapa de indagación previa	No es definitivo, ya que el ordenamiento jurídico permite la reapertura de la investigación ante nuevos hechos; y, por lo tanto, no provoca daño irreparable a derechos fundamentales.	186-09-EP/19 1196-13-EP/19
Actuaciones fiscales	No devienen de actividad judicial; y por lo tanto, no causan cosa juzgada material o sustancial, tampoco impiden el inicio de un nuevo proceso.	1181-11-EP/19
Medidas cautelares en materia de alimentos	No son definitivas, no ponen fin a proceso y no se pronuncian sobre el fondo de la controversia.	965-14-EP/19
Auto que rechaza el recurso de nulidad	No se pronuncia sobre el fondo de la controversia y tampoco impide la continuación del juicio.	173-13-EP/19 1502-14-EP/19
Auto que niega un recurso que la ley no contempla	No se pronuncia sobre el fondo de la controversia y no causa cosa juzgada material al ser un auto de mero trámite.	340-13-EP/19
Auto que ratifica una decisión de envío de expedientes	No pone fin a proceso alguno, no contiene un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, ni causa un gravamen irreparable.	604-13-EP/19
Auto resolutorio dictado dentro de un proceso que no es contencioso	No se pronuncia sobre el fondo del asunto.	791-13-EP/19
Auto que declara la nulidad procesal	No se pronuncia sobre la materialidad de las pretensiones ni impide que el proceso continúe. No tiene fuerza de cosa juzgada formal, puesto que la declaratoria de nulidad implica que el proceso debe reanudar su prosecución desde un momento anterior; ni cosa juzgada material porque no resuelve el fondo de la decisión. Finalmente, no provoca daño irreparable a derechos fundamentales.	1751-13-EP/19
Auto que ordena la inscripción de una escritura pública	Aunque pone fin al proceso, no causa cosa juzgada material y por lo tanto, no provoca daño irreparable a derechos fundamentales	1534-14-EP/19
Decisiones tomadas ante solicitudes autónomas de medidas cautelares	No constituyen prejuzgamiento sobre los derechos supuestamente amenazados	1589-13-EP/19

Segunda excepción: En la sentencia 1944-12-EP/19, la Corte determinó que las acciones extraordinarias de protección deben ser presentadas en contra de decisiones calificadas, es decir, en contra de sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia sobre las cuales se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal. En este sentido, este Organismo recalcó que la inobservancia de este presupuesto llevaría a la desnaturalización de la acción, ya que el carácter extraordinario de esta garantía jurisdiccional descansa, entre otras cosas, en que se acude a ella luego de haber buscado la reparación a las supuestas vulneraciones de derecho por las vías recursivas procedentes ante la justicia ordinaria.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional determinó que, si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que en la especie no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable, la Corte no está obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fue producto de su negligencia.

Tipos de decisiones que incurren en la excepción (a la fecha de corte del presente boletín):

Presupuesto	Número de sentencia
Dentro de un juicio de pago de haberes laborales, la sentencia de apelación es susceptible de ser impugnada a través del recurso extraordinario de casación ante la Corte Nacional de Justicia, tal como se establecía en el Art. 2 de la ley de la materia, entonces vigente. Asimismo, la Corte sostuvo que el accionante no argumentó la ineficacia del recurso de casación o cómo su falta de interposición no era atribuible a su negligencia.	1944-12-EP/19
La Corte Constitucional reiteró su criterio respecto a la necesidad de presentar una acción de nulidad de laudo arbitral previo a la presentación de una acción extraordinaria de protección, cuando la vulneración constitucional que se pretende alegar se subsuma en una o más de las causales de nulidad taxativamente establecidas en el Art. 31 de la Ley de Arbitraje y Mediación. Así, en los casos que se ajusten a este presupuesto, se deberá agotar la vía de la nulidad antes que acudir a la justicia constitucional.	323-13-EP/19

2.9 Boletín enero de 2020

Sustanciación: Decisiones del Pleno

En el Boletín Jurisprudencial del mes de enero de 2020, se reportaron 48 pronunciamientos, entre los cuales constaban en mayor medida acciones extraordinarias de protección. Sin embargo, también se incluyó la sentencia de revisión 159-11-JH/19, en la cual, la Corte aclaró que el hábeas corpus es una acción idónea para proteger a las personas en situación de movilidad humana que han sido privadas ilegítimamente de su libertad y ratificó la prohibición constitucional de privar de la libertad a una personas por fines migratorios, debido a que ello constituiría un acto discriminatorio, contrario al derecho a migrar.

Admisión: Decisiones de la Sala de Admisión

En el Boletín Jurisprudencial de enero de 2020, se incluyeron 20 decisiones de la Sala de Admisión, trece acciones fueron admitidas y siete inadmitidas. Entre los casos que la Corte admitió se destaca la acción pública de inconstitucionalidad del Acuerdo Interministerial que regula la comercialización del suero de leche.

Seguimiento de sentencias y dictámenes: Cumplimiento de sentencias y dictámenes

En el Boletín Jurisprudencial de enero de 2020, se incluyeron 2 autos emitidos por la Corte Constitucional en la fase de verificación de cumplimiento de sentencias y dictámenes. En el auto 916-07-RA y 13-16-IS/19, el Organismo estableció el seguimiento conjunto de los casos, en tanto la acción de incumplimiento persigue la observancia de las órdenes de la resolución emitida en el conocimiento del recurso de apelación del amparo constitucional, sobre el pago de beneficios de jubilación previstos en la ley.

En cuanto a la principal medida de reparación, referente al pago, estableció el incumplimiento por parte del Consejo de la Judicatura, al radicar la competencia de una autoridad jurisdiccional civil, para determinar el monto de reparación económica. Por tanto, reiteró su cumplimiento, y estableció la investigación por la responsabilidad en la demora en el trámite.

En relación al auto 40-17-IS/19 referente a un caso de una persona adulta mayor, sobre la medida de reparación económica, el Pleno estableció que el auto resolutorio, emitido en el proceso de ejecución por parte del tribunal distrital, no vulneró derechos constitucionales; y, por tanto, ordenó se continúe con el proceso.

2.9.1 Decisiones destacadas**Sentencia 23-18-IN/19****Inconstitucionalidad de retenciones en pensiones de los jubilados**

La Confederación Nacional de Jubilados y Pensionistas de Montepío del Ecuador mediante una acción pública de inconstitucionalidad impugnó el primer inciso del Art. 3 de la Resolución C.D. 501 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), emitida el 13 de noviembre de 2015, que establecía la retención del 2,76% de la pensión unificada de los jubilados y pensionistas para el financiamiento de parte de la decimotercera y decimocuarta pensión y el auxilio de funerales.

La Corte Constitucional inició el análisis de la norma impugnada, a partir del origen y naturaleza de las prestaciones de auxilio de funerales y decimotercera y cuarta pensión. En cuanto al auxilio de funerales, la Corte estableció que desde 1942 con la expedición de la Ley de Seguro Social Obligatorio, este auxilio se encuentra comprendido en el derecho a la seguridad social, lo cual se mantiene en la vigente Ley y Reglamento de la materia. Por su parte, con relación a la decimotercera y decimocuarta pensión, la Corte afirmó que este es un derecho reconocido en el Art. 113 del Código de Trabajo y el Art. 236 de la Ley de Seguridad Social, con lo cual concluyó que los beneficios adicionales que perciben los jubilados constituyen derechos adquiridos directamente por el ministerio de la ley.

Tomando en cuenta el origen de estas prestaciones y considerando que forman parte del derecho a la seguridad social, la Corte afirmó que no pueden eliminarse pues gozan de la intangibilidad que otorga la Constitución a las prestaciones y que forman parte de este derecho, inclusive desde la Constitución de 1998.

Una vez precisado el origen y naturaleza de las prestaciones que se financian parcialmente con la tasa del 2.76% retenida de las pensiones jubilares, la Corte analizó la constitucionalidad de dicha medida en contraste con los Arts. 369 y 371 de la Constitución, según los cuales algunas de las prestaciones que componen el derecho a la seguridad social, que consisten en beneficios económicos, deben crearse únicamente cuando estén debidamente financiadas. Dicho financiamiento debe realizarse con: 1) el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; 2) con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y, 3) con los aportes y contribuciones del Estado.

La Corte Constitucional concluyó que la Constitución no permite que el financiamiento de las prestaciones sea mediante la retención de las pensiones de los jubilados, tal como ocurría por disposición del primer inciso del Art. 3 de la Resolución C.D. 501 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Previo a declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, la Corte evaluó la afectación que representaría dejar sin efecto el descuento para la sostenibilidad del Fondo de Invalidez, Vejez y Muerte, y constató que el 1,76% del financiamiento de la decimotercera y decimocuarta pensión, sólo alcanza a cubrir el 19,38% de la misma. Es decir, el 1,76% no financia el 100% de dichas prestaciones, por lo tanto, la suspensión del descuento del 1,76%, afectaría únicamente en ese porcentaje, respecto de esas prestaciones específicas, sin afectar significativamente al Fondo de Pensiones en su conjunto.

Con base en dichas consideraciones, la Corte declaró la inconstitucionalidad del inciso primero del Art. 3 de la Resolución C.D. 501, emitida por el Consejo Directivo del IESS, sin efectos retroactivos; y, ordenó la suspensión de la retención del 2,76% de las pensiones de los jubilados y pensionistas, a partir de la aprobación de esta decisión.

Finalmente, la Corte dispuso que en el plazo de ciento ochenta días el IESS, sobre la base de estudios actuariales actualizados y de los costos prestacionales de las décimas pensiones y del auxilio de funerales de los últimos años y sus proyecciones, reforme la tabla de aportaciones para el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte; que contemple el financiamiento diferenciado de la decimotercera y decimocuarta pensión, así como del auxilio de funerales, durante la vida activa del afiliado para procurar el equilibrio del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, sin afectar los otros seguros administrados por el IESS.

Sentencia 159-11-JH/19 **Hábeas corpus y las personas en movilidad**

A través de esta sentencia, la Corte Constitucional del Ecuador seleccionó y revisó el caso de una persona de nacionalidad cubana, ilegítimamente privada de la libertad por agentes de la Policía Nacional. La selección y revisión se debió a que la justicia constitucional no tuteló oportunamente sus derechos durante la detención y el proceso de deportación.

El movimiento migratorio en el país, ingreso y salida tanto de ecuatorianos como de extranjeros, es considerable según cifras oficiales; por ello, la Corte consideró importante dictar esta sentencia como un mecanismo para visibilizar el que las personas en situación de movilidad, al ejercer su derecho a migrar, enfrentan circunstancias en las que pueden existir riesgos, limitaciones, restricciones y amenazas a la vida, integridad y libertad, colocándolas en una situación de vulnerabilidad, la misma que merece ser atendida de manera especial por el Estado; sin olvidar, además, que si sus derechos son vulnerados, estos deben ser integralmente reparados.

Previo a iniciar el análisis del caso, la Corte valoró la constitucionalidad del artículo 25 numeral 6 de la LOGJCC, según el cual, el caso seleccionado veinte días después de ingresado debía entenderse excluido de la revisión y que la Corte, al emitir su sentencia, se encontraba facultada únicamente para emitir un pronunciamiento para casos posteriores y no para el que está juzgando. En el análisis de dicha disposición, la Corte consideró que, cuando se conoce daños ocasionados por vulneración a derechos constitucionales, que no fueron adecuadamente reparados y que subsisten al momento de dictar sentencia, el aplicar la norma antes mencionada: anularía la efectividad de la garantía constitucional para conseguir una real tutela de los derechos; afectaría innecesariamente el derecho a la reparación integral; y, además, expropiaría la experiencia de dolor de la víctima con un fin de eficientismo procesal, lo cual implica desconocer el más alto deber del Estado que consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. Por esta razón, la Corte declaró que, en los casos de revisión, el término del artículo 25 numeral 6 es inconstitucional.

La Corte estableció que el hábeas corpus, de manera general, es una acción adecuada y eficaz para proteger el derecho a la libertad e integridad de las personas en situación de movilidad humana que han sido ilegítimamente privadas de la libertad.

En el caso revisado, la Corte afirmó que la persona de nacionalidad cubana fue detenida sin haber cometido un delito flagrante ni haber contado con una boleta expedida por autoridad competente. Además, confirmó que las condiciones de privación de libertad atentaron contra su dignidad, con lo cual, el hábeas corpus interpuesto, era adecuado. No obstante, al analizar las actuaciones de los jueces que conocieron el hábeas corpus, en primera y segunda instancia, la Corte encontró que la garantía no resultó eficaz, toda vez que los operadores de justicia, negaron la acción y el respectivo recurso de apelación, centrando sus argumentos en la existencia de una orden de deportación, en la insuficiencia de la prueba presentada por el accionante y en la supuesta indefensión de la Policía Nacional, y no, como correspondía, en los atropellos a los derechos humanos de la persona en situación de movilidad humana.

Partiendo de los hechos del caso, la Corte declaró vulnerados los derechos: a migrar; a la libertad; integridad; igualdad y no discriminación; y, debido proceso. El fundamento para considerar que la persona de nacionalidad cubana fue discriminada radicó en que la detención y consecuente privación ilegítima de la libertad, tuvo como fundamento su nacionalidad y su condición migratoria.

Por la gravedad de los hechos, la Corte razonó sobre la privación de la libertad de personas en condición migratoria y de los entonces existentes establecimientos de privación de libertad. Al respecto, afirmó que es importante tener en cuenta que en el actual régimen legal y constitucional del Ecuador, una persona no puede ser privada de su libertad por fines migratorios y que dichos establecimientos se encuentran prohibidos.

Finalmente, en cuanto a los límites del Estado para controlar y regular el ingreso y permanencia de las personas extranjeras, la Corte mencionó que el Estado debe tener en cuenta los valores fundamentales de las sociedades democráticas, tales como los vínculos familiares, personas con necesidades de protección internacional, personas respecto de las cuales sus derechos a la vida, libertad o seguridad estén en peligro al ser devueltos a su país de origen, víctimas de trata de personas y otras circunstancias semejantes.

Las vulneraciones de derechos identificadas en la causa llevaron a la Corte a dictar medidas de reparación con el objetivo de que los hechos del caso no vuelvan a ocurrir y para restituir al accionante por las violaciones a sus derechos.

Sentencia 904-12-JP/19 **Negativa de atención en embarazo y violencia obstétrica**

El Pleno de la Corte Constitucional, en el contexto del proceso de selección y revisión, conoció la acción de protección presentada en contra del IESS por una mujer que dio a luz a su hijo en condiciones que vulneraron sus derechos a una atención médica adecuada y especializada. La acción fue aceptada en primera instancia y ratificada por los jueces de segunda instancia.

La víctima en el caso 904-12-JP/19, tenía 27 años y estaba embarazada de su cuarto hijo, no recibió atención médica adecuada en una casa de salud de la red hospitalaria del IESS, y experimentó intenso dolor y complicaciones médicas que pudieron ser prevenidos; además, por no encontrarse su empleador al día con el pago de los aportes patronales, fue trasladada a otra casa de salud para ser atendida luego del parto.

La Corte afirmó que el caso fue seleccionado pues refleja la situación de cientos de mujeres embarazadas que no son atendidas de forma adecuada en el sistema de salud ecuatoriano, lo que acarrea graves consecuencias en la vida y salud de las madres y sus hijos.

Partiendo del mandato constitucional previsto en el Art. 363, numeral 6 que obliga al Estado a “asegurar acciones y servicios de salud sexual y salud reproductiva, y garantizar la salud integral y la vida de las mujeres, en especial durante el embarazo,

parto y posparto”; la Corte analizó los hechos del caso, identificó varias vulneraciones de derechos y fortaleció las medidas de reparación ordenadas en instancia, bajo las siguientes consideraciones:

Respecto al derecho de las mujeres embarazadas y de los niños a recibir atención prioritaria, la Corte puntualizó que la atención prioritaria significa que entre varias personas o grupos humanos que requieren prestación de servicios, tienen precedencia, entre otros, las mujeres embarazadas y las personas recién nacidas; así también, afirmó que al encontrarse en situación de requerir el servicio, el prestador, sea público o privado, debe dar antelación a los miembros del grupo prioritario, tomando en consideración la situación que genera la preferencia y adecuar las condiciones que se necesitan para ofrecer el servicio.

La Corte sostuvo que, en el caso concreto, la accionante recibió una atención médica deficiente y fue derivada indebidamente a otro hospital por supuestamente no tener en vigencia su derecho a la seguridad social, lo cual contravino la obligación constitucional de dar a las mujeres embarazadas un trato preferente.

La Corte desarrolló el contenido del derecho a la salud especificando que este se compone de cuatro elementos esenciales e interrelacionados: la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; los mismos que no se garantizaron en el caso de la accionante, pues el personal del hospital del IESS negó el servicio por una supuesta mora patronal, no brindó atención personalizada, no realizó una adecuada historia clínica, ni tomó en cuenta los factores de riesgo de la paciente para atender el parto y alumbramiento, es decir no respetó, no protegió ni cumplió con garantizar su derecho a la salud.

En cuanto a la violencia obstétrica sufrida por la accionante, la Corte precisó que esta constituye una forma de violencia derivada de tratos discriminatorios que sufren las mujeres en la esfera de los servicios y atención médica en los establecimientos de salud, la cual comprende acciones u omisiones tales como: no tratar a la mujer embarazada con dignidad y respeto; actuar de manera negligente; abandonar o demorar la atención; obligarle a dar a luz en condiciones inseguras e insalubres, y sin el acompañamiento médico adecuado o los instrumentos necesarios; obstaculizar el apego voluntario entre la madre y el recién nacido sin una causa médica justificada, impidiéndole la posibilidad de cargar y amamantar. Todas estas acciones u omisiones ocurrieron en la presente causa.

Finalmente, al analizar el derecho a la seguridad social de las mujeres embarazadas, la Corte afirmó que este derecho incluye la imposibilidad de limitar su acceso por razones arbitrarias, tal como sucedió en el presente caso cuando se exigió a la accionante estar al día con las contribuciones patronales, lo cual se encuentra prohibido expresamente por la Ley de Seguridad Social, la cual dispone al IESS conceder las prestaciones por maternidad aun cuando sus patronos estén en mora.

Tomando en cuenta que los jueces de instancia establecieron en su debido momento la vulneración de derechos y aceptaron la acción de protección, la Corte decidió fortalecer

las medidas de reparación para asegurar su cumplimiento y ampliar los efectos de la sentencia e impedir que vuelvan a ocurrir los hechos del caso. Con este objetivo la Corte, entre otras, dispuso al IESS como obligado principal y Ministerio de Salud Pública como cartera de Estado encargada de la gobernanza del Sistema Nacional de Salud la elaboración de una "Guía Integral de Atención a las Mujeres Embarazadas y de Prevención de la Violencia Obstétrica" y el "Plan de Revisión Técnica a Nivel Nacional" con el fin de verificar que los establecimientos de salud públicos y privados cuenten con todas las condiciones necesarias para atender a mujeres embarazadas, antes, durante y después del parto en condiciones adecuadas y para afrontar circunstancias de emergencias obstétricas, como la hemorragia uterina postparto.

Sentencia 1502-14-EP/19 **Decisiones objeto de EP (Auto definitivo)**

En una acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto que negó la solicitud de declaratoria de nulidad dentro de un proceso de embargo y remate de un vehículo, el Pleno de la Corte, estableció que esta garantía constitucional solo procede en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

La Corte puntualizó que un auto es definitivo cuando: 1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción; 2) si este causa un gravamen irreparable. A su vez, determinó que un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: 1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material; 1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.

Con dicha definición, la Corte evidenció que el auto impugnado, al haber negado la solicitud de nulidad del proceso por considerar que el argumento de los peticionarios no era una solemnidad sustancial, no resolvió el fondo del asunto que era el embargo y remate del vehículo, lo cual incumplió con el supuesto 1.1 señalado en el párrafo anterior. Asimismo, la Corte indicó que tal negativa tampoco impidió la continuación del juicio, pues posteriormente se procedió al remate del bien inmueble, descartándose así el supuesto 1.2.

Por último, este Organismo consideró que los efectos generados por el auto impugnado no eran susceptibles de causar daños irreparables a los derechos fundamentales de los accionantes, pues estos no se vieron impedidos en ningún momento de ejercitar su derecho de acción e impugnación, con lo cual tampoco entraba en el supuesto descrito en el numeral 2.

En virtud de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional comprobó que el auto impugnado no era susceptible de ser analizado a través de una acción extraordinaria de protección y rechazó la demanda por improcedente.

2.10 Boletín febrero de 2020

Sustanciación: Decisiones del Pleno

En el Boletín Jurisprudencial del mes de febrero de 2020, se incluyeron 71 decisiones, aun cuando la mayoría de ellas fueron acciones extraordinarias de protección, la sentencia de revisión 166-12-JH/20, fue una de las más destacadas, debido a que en dicho pronunciamiento, la Corte desarrolló el derecho a la libertad y la garantía del hábeas corpus en caso de privación de la libertad llevada a cabo por particulares y aprovechó para reiterar los principales criterios respecto de dichos casos, los cuales deberán ser tenidos en cuenta por parte de los operadores de justicia, sin perjuicio del carácter vinculante del precedente constitucional.

Admisión: Decisiones de la Sala de Admisión

En el Boletín Jurisprudencial de febrero de 2020, se incluyeron 39 decisiones de la Sala de Admisión, 27 acciones fueron admitidas y 12 inadmitidas. Entre los casos que la Corte admitió se destaca la Consulta de Constitucionalidad de Norma del artículo 334 A del Código de la Niñez y la Adolescencia que presuntamente vulneraría al numeral 4 del artículo 46 de la Constitución (reformado por el anexo No. 4, pregunta 4 de la consulta popular).

Seguimiento de sentencias y dictámenes: Cumplimiento de sentencias

En el Boletín Jurisprudencial de febrero de 2020, se incluyeron 5 autos emitidos por la Corte Constitucional en la fase de verificación de cumplimiento de sentencias y dictámenes, destacándose 2 autos. En el primero, auto 1012-12-EP/19, la Corte dijo que si bien el 30 de enero de 2018 el Pleno inició la fase de seguimiento, no continuará con la misma, en tanto la orden de la sentencia consistió en dejar en firme la decisión de primera instancia de una acción de protección, lo cual desnaturaliza las competencias de la Corte Constitucional. En el auto 52-15-IS/19, la Corte resolvió sancionar con la destitución a autoridades jurisdiccionales del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, ante el incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional por el retardo injustificado en la tramitación de un proceso de ejecución de reparación económica, que desembocó en que 3 de los 35 accionantes fallezcan sin recibir la reparación. Esto, en atención a las disposiciones reiteradas del Organismo para el cumplimiento y la prevención de destitución ante la falta de cumplimiento, lo que garantizó el debido proceso de los sancionados.

2.10.1 Decisiones destacadas

Sentencia 116-12-JH/20

Privación de libertad llevada a cabo por particulares

El Pleno de la Corte Constitucional, en el contexto del proceso de selección y revisión, conoció el recurso de hábeas corpus presentado por el hijo de una persona detenida en contra su voluntad en un centro de desintoxicación, con el objeto de recuperar la libertad de su familiar.

La Corte, al realizar el análisis constitucional del caso, definió la naturaleza del hábeas corpus como una garantía que obliga a los jueces a proteger la libertad de movimiento, la vida y la integridad física de las personas. La Corte manifestó que para la resolución de esta garantía jurisdiccional no solo se debe verificar el cumplimiento de los requisitos para la privación de libertad, sino también las condiciones de la misma y que su finalidad es recuperar la libertad o la dignificación de las condiciones de privación. Adicionalmente, la Corte señaló que personas que no ejercen el poder punitivo del Estado, pueden también privar de la libertad a otras personas y, como tales, ser legitimados pasivos de esta garantía.

La Corte Constitucional señaló que para resolver un hábeas corpus propuesto en contra de particulares, se debe determinar cuándo existe privación ilegal, ilegítima y arbitraria de la libertad, considerando que el elemento fundamental de esta determinación es la autonomía de la voluntad. De los hechos del caso, la Corte constató que no hubo ninguna razón para presumir que la persona estaba incapacitada para expresar su consentimiento; por lo cual, el hábeas corpus debía tener como objeto la constatación de una violación a su autonomía de la voluntad.

La Corte precisó que, de manera general, corresponde al titular del derecho a la libertad (siempre que sea posible) determinar si la restricción de libertad se realizó en contra de su voluntad, de su decisión libre e informada de someterse a un tratamiento. Por lo tanto, nadie puede arrogarse el derecho que tiene una persona para decidir si quiere modificar sus condiciones ambulatorias.

En este caso, llamó la atención de la Corte que haya sido su sobrina y no el propio afectado quien haya firmado su ingreso al Centro. La Corte también constató que la audiencia del hábeas corpus fue realizada de manera inoportuna, seis días después de la presentación de la acción,³¹ la revisión del expediente no demostró que se haya escuchado al titular del derecho afectado hecho que constituye una deficiencia del desarrollo del hábeas corpus. En virtud de lo indicado, la Corte estableció que, en la audiencia prevista para el trámite de las acciones de hábeas corpus, deberá ordenarse la comparecencia de la persona privada de la libertad, quien tendrá que ser escuchada oportunamente y en igualdad de condiciones que los demás intervinientes.

Con base en las consideraciones expuestas, la Corte concluyó que las personas afectadas por privaciones de libertad llevadas a cabo por particulares deben ser escuchadas en audiencia y su versión es determinante para constatar su autonomía y las condiciones de privación de libertad. En caso de no poder dar el consentimiento, lo hará la persona responsable. Cuando existieren versiones contradictorias sobre la privación de libertad, se interpretará a favor de la libertad. Finalmente, la Corte afirmó que además de verificar el consentimiento, en el hábeas corpus el juez deberá analizar, caso por caso, las circunstancias de la privación de libertad y supervisar las condiciones de privación y restricción de este derecho en lugares privados.

31 El artículo 44 (2) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Social exige que la audiencia se realice en veinticuatro horas.

Sentencia 38-13-IS/19

Normativa de la consulta previa y consulta prelegislativa

La Corte Constitucional, ante las acciones de incumplimiento de sentencias planteadas por los representantes de la CONAIE y la ECUARUNARI, analizó si por medio de la emisión del "Instructivo para la aplicación de la Consulta Prelegislativa" aprobado por el Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional del Ecuador y del "Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa, Libre e Informada en los Procesos de Licitación y Asignación de Áreas y Bloques Hidrocarburíferos" emitido por el Presidente de la República del Ecuador se dio cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia 0001-10-SIN-CC, adoptada dentro de las acciones públicas de inconstitucionalidad 0008-09-IN y 0011-09-IN.

La sentencia, cuyo incumplimiento se demandó, en lo principal, dispuso que se desarrolle el derecho a la consulta prelegislativa y que toda actividad minera que se pretenda realizar en los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en todas sus fases, se someta al proceso de consulta previa establecido en el artículo 57, numeral 7 de la Constitución, en concordancia con las reglas establecidas por la Corte, hasta tanto la Asamblea Nacional expida la correspondiente ley.

Al verificar si el reglamento e instructivo emitidos por la Asamblea pueden ser considerados elementos normativos suficientes para cumplir con la decisión de la Corte, el organismo mencionó que la reserva de ley prohíbe que un acto normativo inferior a la ley regule el ejercicio de derechos y en virtud de la inexistencia de una norma legal y la falta de delegación expresa para hacerlo en una fuente de inferior jerarquía, esta Corte consideró que se incumplió la sentencia 001-10-SIN-CC en lo referente al desarrollo del derecho a la consulta prelegislativa.

Por otro lado, en cuanto a la consulta previa, la Corte evidenció que la Asamblea Nacional expidió la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), publicada en el Registro Oficial 175 de 20 de abril de 2010. No obstante, tras una revisión integral de la misma, se verificó que esta no consideró todos los parámetros desarrollados en la sentencia 001-10-SIN-CC.

A su vez, constató que el Presidente de la República del Ecuador, en ejercicio de sus atribuciones, aprobó el Reglamento el cual contiene todos los aspectos señalados en la sentencia 001-10-SIN-CC. Sin embargo, son disposiciones que se podrán aplicar en procesos de licitación y asignación de bloques hidrocarburíferos, lo que no constituye cumplimiento del contenido de la sentencia 001-10-SIN-CC, limitando el ejercicio del derecho a la consulta previa, únicamente a este tipo de actividades.

En tal sentido, tomando en cuenta que, a pesar de estar facultado el Presidente de la República para emitir normas generales de interés común, a través del reglamento; al constatar que en la LOPC, no existe delegación expresa del legislador para que, a través de este acto normativo, se regule este derecho, la Corte declaró el incumplimiento parcial en relación a la regulación del derecho a la consulta previa y dispuso que la Asamblea Nacional dentro del plazo máximo de 1 año, expida las leyes orgánicas correspondientes.

Sentencia 525-14-EP/20

Eliminación de estereotipos de género en las decisiones judiciales

En el marco de una acción extraordinaria de protección, planteada en contra de una sentencia de mérito dictada por la Corte Nacional de Justicia, que negó la restitución internacional de una niña, la Corte Constitucional analizó las vulneraciones a la tutela judicial efectiva, debido proceso e interés superior del niño, alegadas por el accionante.

Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, la Corte consideró que la Corte Nacional, en el marco de sus competencias, analizó cada una de las causales invocadas por la parte recurrente y determinó que la decisión recurrida carecía de motivación, en virtud de lo cual dictó una sentencia de mérito, permitiendo que el recurso de casación genere los efectos para los que fue creado.

En relación al debido proceso, que según el accionante habría sido vulnerado por los jueces nacionales al valorar nuevamente la prueba practicada en instancias inferiores. La Corte puntualizó que de acuerdo con el Art. 16 de la entonces vigente Ley de Casación y la Resolución 07-2017 de la Corte Nacional, en una sentencia de mérito corresponde a la misma Sala Especializada de Casación dictar una sentencia sustitutiva enmendando el error de la judicatura inferior, y de ser necesario, debe valorar correctamente la prueba que obra de autos, con lo cual no se configuró la alegada vulneración al debido proceso.

En cuanto al argumento del accionante según el cual, a través de la valoración de la prueba se habría determinado erróneamente que el lugar de residencia habitual de la niña NN era España (lugar de residencia de la madre) y no Alemania (lugar de residencia del padre), la Corte señaló que los fundamentos relacionados con la corrección de la apreciación o valoración de la prueba exceden el ámbito material de la acción extraordinaria de protección.

La Corte aprovechó para afirmar que valoraba positivamente la fundamentación de la decisión judicial impugnada, pues casó la sentencia del inferior por encontrarse sustentada en el uso de estereotipos, preconceptos o prejuicios respecto de las mujeres con fundamento en sus atributos, comportamiento, características, entre otras condiciones, que afectan la labor de las juezas y jueces en la judicialización de casos las involucran e impiden a las mujeres confiar en un sistema judicial cuya imparcialidad no se vea comprometida por supuestos sesgados.

Con estas consideraciones, la Corte afirmó que las y los operadores judiciales, en el marco de los procesos puestos a su conocimiento, deben tomar las medidas necesarias para desarticular la aplicación de estereotipos y prácticas que perpetúan la discriminación contra personas o poblaciones históricamente discriminadas, que contribuyen al incremento de la vulnerabilidad de algunos grupos específicos, y que constituyen además una de las causas y consecuencias de la violencia en contra de estas personas.

En relación a la observancia del principio del interés superior del niño, la Corte puntualizó que este obliga a que los operadores de justicia consideren y tengan en cuenta de manera primordial las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión

en la niña o niño interesado, tanto en la esfera pública como privada, y aclaró que dicho principio debe aplicarse como un concepto dinámico, en tanto debe evaluarse de manera adecuada en cada contexto y caso particular.

En el caso analizado, la Corte observó que en la decisión judicial impugnada existieron las consideraciones en torno a la aplicación del principio del interés superior del niño como una norma de procedimiento, al determinar que sería contrario a los derechos de la niña NN establecer que su lugar de residencia habitual sea otro lugar distinto al de España, puesto que aquello vulneraría su derecho a la protección familiar, derecho a la educación, entre otros.

Finalmente, en un apartado de consideraciones adicionales, la Corte analizó los escritos presentados por los abuelos maternos de la niña, en calidad de terceros interesados, en relación a que en el proceso de restitución internacional se mantenía vigente una medida cautelar de prohibición de salida de país en su contra. Ante lo cual, la Corte dispuso al Consejo de la Judicatura que inicie las investigaciones necesarias para verificar el posible incumplimiento de lo dispuesto en la normativa que regula la materia y de ser necesario, que se determine las sanciones correspondientes.

En el marco de dichas investigaciones, la Corte ordenó que el Consejo considere el posible gravamen que esta presunta negligencia de la judicatura habría causado en los adultos mayores, tomando en cuenta que desde el año 2012, las medidas cautelares no habrían sido revisadas, por lo que dispuso que se revoken inmediatamente.

3. LA CORTE EN NÚMEROS

3.1 Datos generales

Sustanciación

En febrero de 2019 la Corte Constitucional contaba con un gran número de causas represadas. En sustanciación, se encontraban pendientes de recibir sentencia 3331 casos, de los cuales 2667 eran acciones extraordinarias de protección.

En el siguiente cuadro se muestran las causas que recibieron sentencia o dictamen en este último año. Es importante mencionar que el siguiente detalle no contempla los casos archivados por desistimiento (50).

Decisiones aprobadas y notificadas

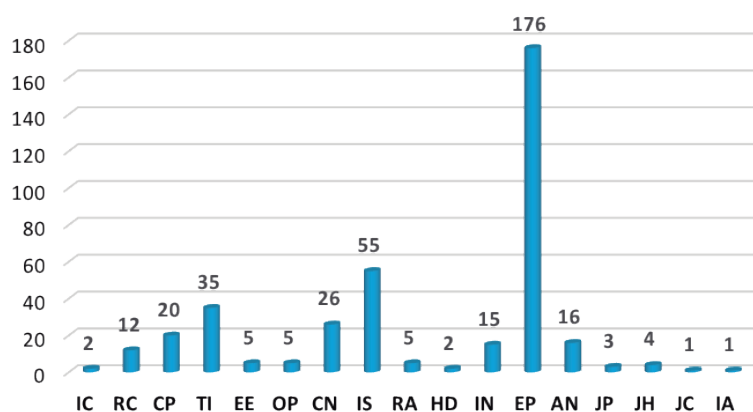


Tabla 1 elaborada por: Secretaría Técnica Jurisdiccional.

En la gráfica constan las acciones aprobadas por el Pleno de la Corte Constitucional, que fueron notificadas a Relatoría entre el 17 de abril y el 15 de enero 2020 de acuerdo al siguiente detalle: Acciones extraordinarias de protección (EP), 176 casos; acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales (IS), 55 casos; dictámenes de tratados internacionales (TI), 35 casos; consultas de norma (CN), 26 casos; consultas populares (CP), 20 casos; acciones por incumplimiento (AN), 16 casos; acciones públicas de inconstitucionalidad de actos normativos (IN), 15 casos; reformas constitucionales (RC), 12 casos.

Objeciones presidenciales (OP); estados de excepción (EE) y recursos de amparo (RA), 5 casos; jurisprudencia vinculante de acción de hábeas corpus (JH), 4 casos; de jurisprudencia vinculante de acción de protección (JP), 3 casos; interpretaciones constitucionales (IC) y acciones de hábeas data (HD), 2 casos; jurisprudencia vinculante de medidas cautelares (JC) e inconstitucionalidades de actos normativos con efectos generales (IA), 1 caso. La totalidad de decisiones emitidas por el Pleno de la Corte Constitucional en procesos de conocimiento asciende a 383.

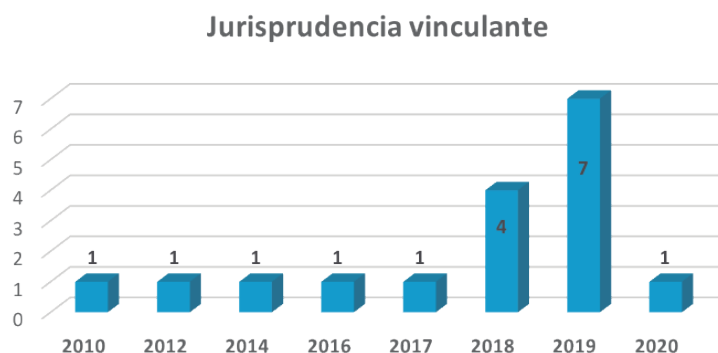


Tabla 2 elaborada por: Secretaría Técnica Jurisdiccional.

Como se desprende de la Tabla 2, el número de sentencias emitidas por la Corte producto de la selección y revisión de causas ha aumentado exponencialmente en el último año. La actual conformación de la Corte aprobó más decisiones dentro de este período que las aprobadas por otras conformaciones en los últimos diez años.

Sala de Admisión

En febrero de 2019, estaban pendientes de sorteo, para conocimiento de la Sala de Admisión, 3462 acciones.

Paralelamente, mientras la Corte tramitaba las causas represadas, ingresaron 3258 nuevas acciones. Entre febrero de 2019 y 15 de enero de 2020 los Tribunales de admisión emitieron 6311 decisiones.

Es decir, casi en su totalidad, la Sala resolvió las causas represadas y aquellas que ingresaron en este último año.

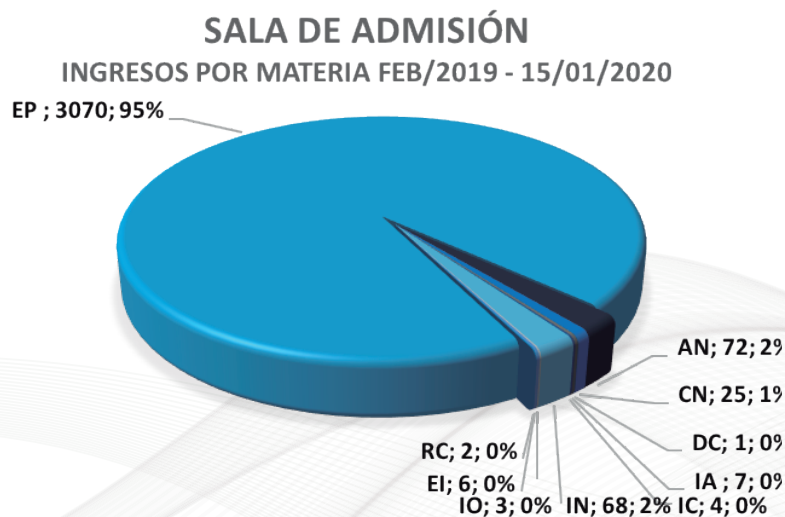


Tabla 3 elaborada por: Secretaría General

SALA DE ADMISIÓN CASOS PENDIENTES POR MATERIA FEB/2019 - 17/01/2020

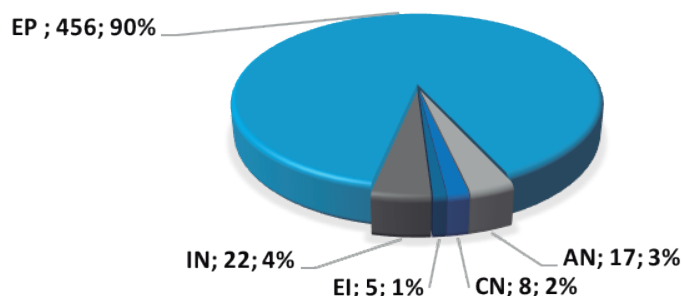


Tabla 4 elaborada por: Secretaría General

Las cifras demuestran que en un año de gestión la Corte ha resuelto la admisión o inadmisión de más del 92% de causas sometidas a su conocimiento.

Casos admitidos e inadmitidos

RESULTADOS SALA DE ADMISIÓN

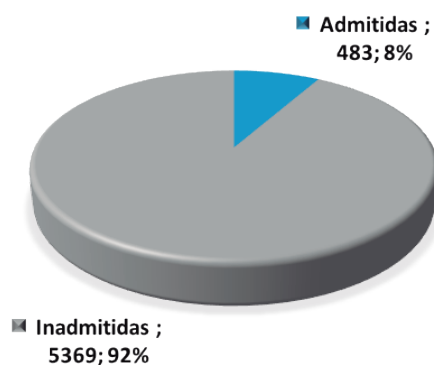


Tabla 5 elaborada por: Secretaría Técnica Jurisdiccional.

Hasta febrero de 2020 se contabilizó la admisión de 483 acciones.³² Los jueces y juezas reforzaron el análisis de las causales de inadmisión de las acciones y establecieron estrategias de interpretación integral de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

³² Las estadísticas fueron elaboradas con base en los datos oficiales de la Secretaría General de la Corte, sin perjuicio de que en los Boletines Jurisprudenciales no se incorporan todas las decisiones admitidas e inadmitidas.

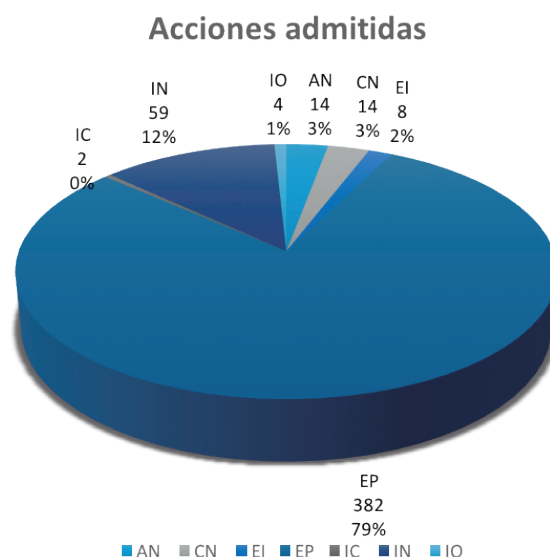


Tabla 6 elaborada por: Secretaría Técnica Jurisdiccional.

Del universo de acciones admitidas destacan 382 acciones extraordinarias de protección que equivalen al 79% del total, seguido por 59 acciones públicas de inconstitucionalidad que representan el 12 %. El resto de acciones en menor medida: 14 acciones por incumplimiento que son el 3%; 14 consultas de constitucionalidad de norma que representan el 3%; 8 acciones extraordinarias de protección contra decisiones de la justicia indígena son el 2%; 4 acciones de inconstitucionalidad por omisión que representan el 1%; y, 2 interpretaciones constitucionales con una equivalencia menor al 1%.

La admisión de acciones extraordinarias de protección por criterios

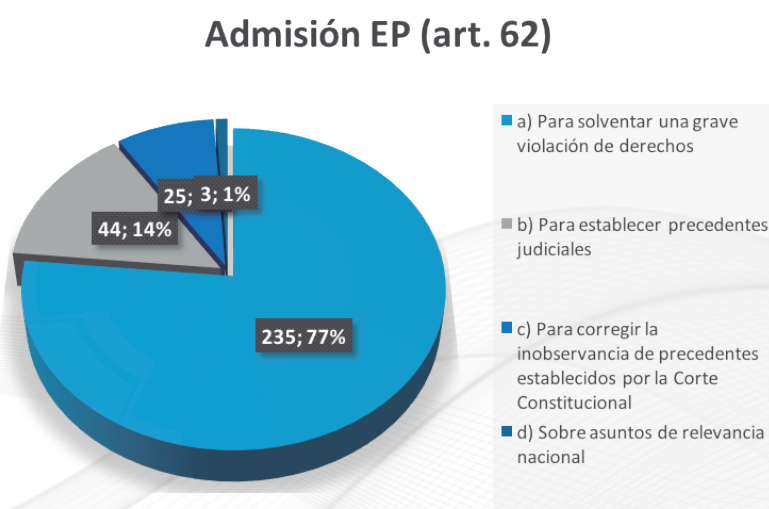


Tabla 7 elaborada por: Dirección Técnica de Relatoría.

Del análisis de los casos admitidos, reportados en los boletines mensuales, la Secretaría Técnica pudo observar que el criterio para la admisión de causas ha sido: solventar graves vulneraciones de derechos constitucionales, el 77%; establecer un precedente jurisprudencial obligatorio, el 14%; corregir la inobservancia de un precedente establecido por la Corte, el 8%; y por tratarse de un asunto de relevancia nacional, el 1%.

Admisiones destacadas

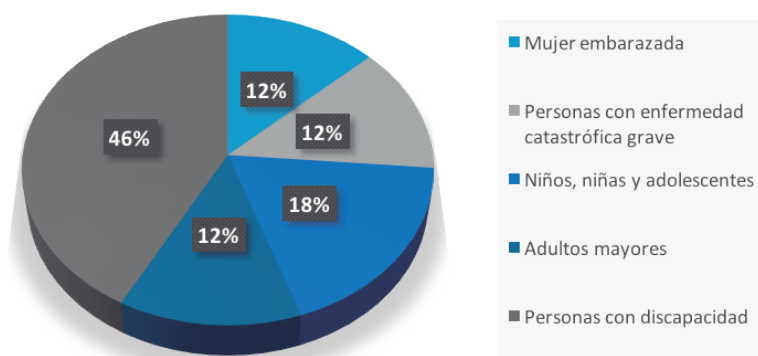


Tabla 8 elaborada por: Secretaría Técnica Jurisdiccional

Del análisis de los casos admitidos, reportados en los boletines mensuales, la Secretaría Técnica pudo observar que la Corte admitió varias acciones con el principal objetivo de tutelar posibles vulneraciones de derechos a personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria, sin perjuicio de que una persona pueda estar inmersa en más de una de las categorías presentadas.

De dichas acciones, el 46% corresponde a personas con discapacidad; el 18% a niños, niñas y adolescentes; y, el resto a mujeres embarazadas, personas con enfermedades catastróficas y adultos mayores.

Otras de las temáticas que se destacan en los autos de admisión es la garantía de los derechos del buen vivir, derechos de comunidades pueblos y nacionalidades indígenas, derechos de libertad y derechos de protección.

Selección

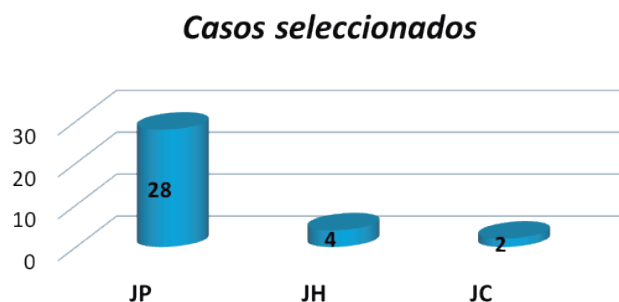


Tabla 9 elaborada por: Secretaría Técnica Jurisdiccional.

En el año 2019, la Corte Constitucional emitió 34 autos de selección como se observa en la gráfica que precede. No obstante, a algunos autos se acumularon varios casos en razón de la similitud de los hechos y por el tipo de garantía jurisdiccional, lo que generó un total de 140 casos seleccionados para el desarrollo de jurisprudencia vinculante; de ellos, 10 fueron acumulados a causas seleccionadas en años anteriores y los 130 restantes correspondieron a asuntos novedosos sobre los cuales la Corte no ha emitido pronunciamiento alguno.

Se podría mencionar como ejemplo que, entre los casos seleccionados y agrupados entre sí, constan algunos relacionados con el ejercicio del derecho a la salud y el acceso a medicinas que no constan en el Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos; otros, en cambio, tratan sobre el derecho a la igualdad y el requisito de estatura mínima para acceder al proceso de reclutamiento de la Policía Nacional. Entre los casos seleccionados, pero no agrupados, se puede mencionar a aquellos relacionados con: el derecho a la educación de personas con discapacidad; los beneficios arancelarios para personas adultas mayores; y, el derecho a la consulta previa.

Seguimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

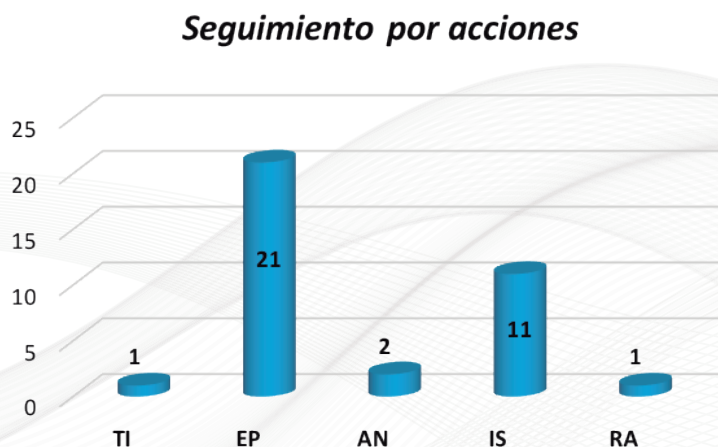


Tabla 10 elaborada por: Secretaría Técnica Jurisdiccional.

Para la identificación de los datos numéricos respecto a la fase de verificación de cumplimiento de sentencias y dictámenes, la Corte presenta el número de autos emitidos por el Organismo, hasta la fecha de publicación del boletín jurisprudencial correspondiente al mes de febrero de 2020. Esto, considerando el tipo de acción, el tipo de auto, y el número de autos por cada boletín jurisprudencial mensual, dentro de un mismo universo numérico (36).

De este modo se observan los autos emitidos de acuerdo a las acciones constitucionales planteadas ante este Organismo, predominando las acciones extraordinarias de protección (EP) 21 casos, seguida de las acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales (IS) 11 casos, acciones por incumplimiento de norma (AN) 2 casos, dictámenes de tratados internacionales (TI) 1 caso, y recursos de amparo (RA) 1 caso. En total son 36 casos en los cuales el Pleno emitió autos en la fase de verificación de cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales en este periodo de tiempo.

Tipo de auto en la fase de verificación de cumplimiento

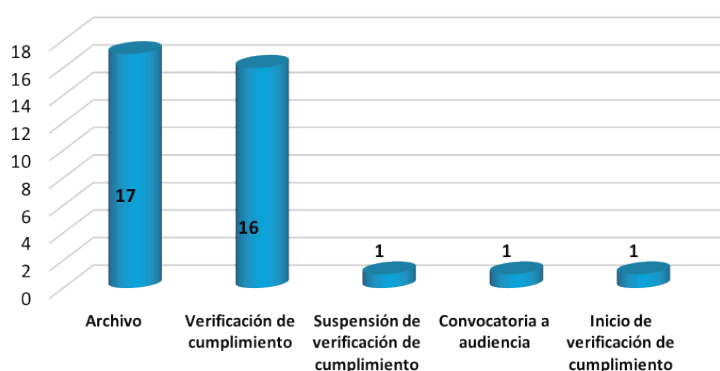


Tabla 11 elaborada por: Secretaría Técnica Jurisdiccional.

En la gráfica consta el tipo de autos emitidos en la fase de verificación de cumplimiento, de acuerdo a la decisión adoptada por el Organismo. Figuran 17 autos de archivo, emitidos ante el cumplimiento integral de las órdenes de las sentencias o dictámenes. Se reflejan 16 autos de verificación de cumplimiento, en los cuales el Pleno emite decisiones para coadyuvar al cumplimiento de las órdenes de las sentencias o dictámenes.

Por otra parte, en un menor número de autos (3) constan: uno de suspensión de verificación de cumplimiento, uno de convocatoria a audiencia de verificación de cumplimiento, y otro de inicio a la fase de verificación de cumplimiento. A continuación, se identifica los autos de análisis de acuerdo al mes de publicación en el boletín jurisprudencial de la Corte Constitucional.

3.2 Casos reportados por boletín

A continuación, consta el número de casos incluidos en cada uno de los Boletines Jurisprudenciales, publicados entre mayo de 2019 y febrero de 2020, con el objeto de demostrar el avance que ha tenido la Corte en la emisión de sus decisiones.

Sustanciación

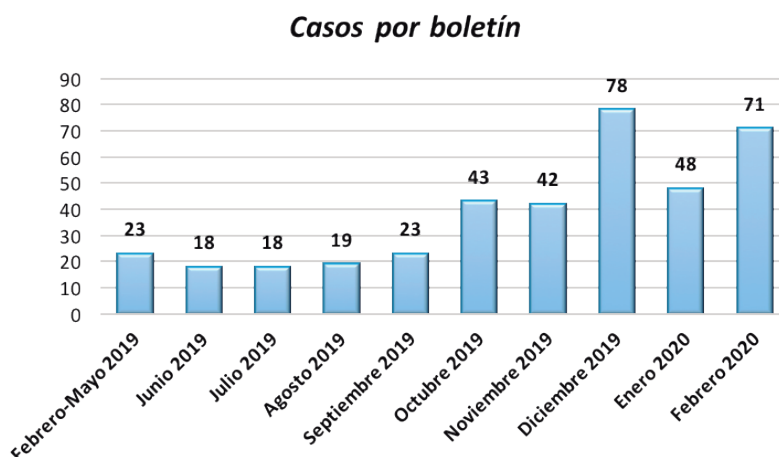


Tabla 12 elaborada por: Secretaría Técnica Jurisdiccional.

Como se puede observar los casos resueltos por el Pleno del Organismo han ido en aumento. Es así que ha incrementado la producción de un aproximado de 21 a 60 sentencias o dictámenes por mes.

Admisión

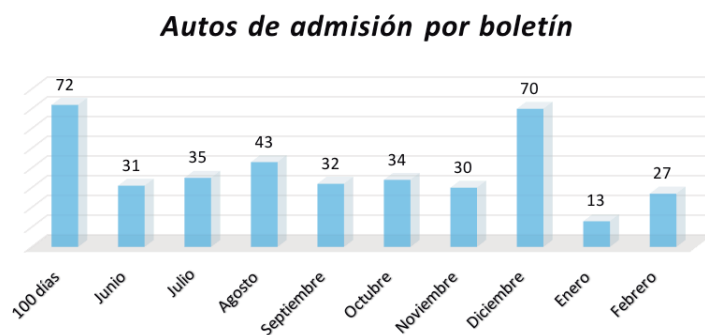


Tabla 13 elaborada por: Secretaría Técnica Jurisdiccional.

En el primer boletín se reportan más casos porque se refiere a un período de tiempo mayor. Luego en el boletín de diciembre se verifican la mayor cantidad de decisiones reportadas, porque en esa época la Corte llegó a la recta final para terminar con el represamiento de causas. En contraste, el boletín de enero se reportan el menor número de causas, en virtud de que el despacho de acciones se encuentra al día.

Selección

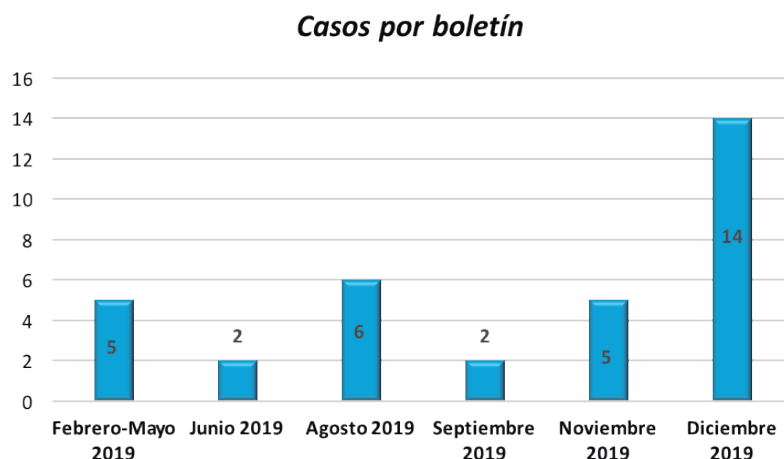


Tabla 14 elaborada por: Secretaría Técnica Jurisdiccional.

El gráfico muestra el desarrollo del trabajo de las Salas de Selección de la Corte Constitucional teniendo el porcentaje más alto reportado en el mes de diciembre de 2019, lo cual es el resultado del mecanismo implementado de trabajo que consiste en analizar y decidir sobre los casos que ingresaron a la Corte Constitucional para su eventual selección y revisión en periodos trimestrales.

Seguimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

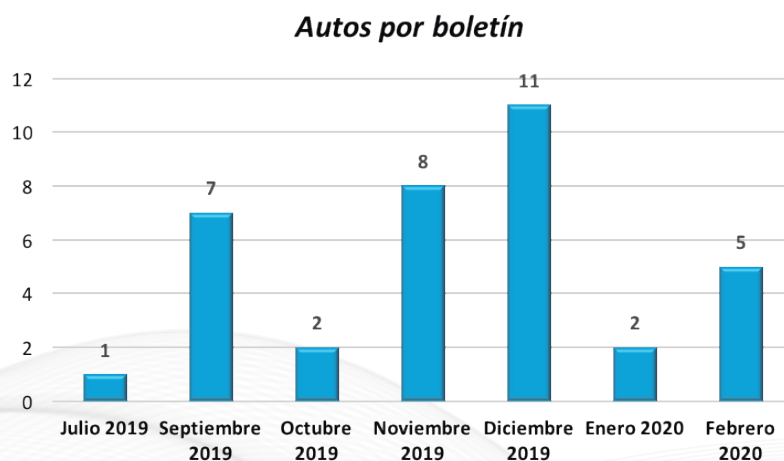


Tabla 15 elaborada por: Secretaría Técnica Jurisdiccional.

Los meses de mayor producción de autos de verificación de cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, conforme la gráfica expuesta, son: diciembre (11); noviembre (8) y septiembre (7) seguidos del mes de febrero (5); y en menor proporción enero (2); octubre (2); y, julio (1).

@cce.ecu
/corteconstitucionalecuador
@cconstitucionalecu



Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García.
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. Edif. Banco Pichincha 6to piso.
Tel. (593-2) 394-1800
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec