

Quito, D.M. 23 de junio de 2021

**CASO No. 388-16-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza una acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que resolvió una acción de hábeas data, la cual fue presentada por una persona migrante retornada, en contra del Registro Civil y la Secretaría de la Administración Pública. La Corte Constitucional verifica que en este caso se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y la tutela judicial efectiva. Verificados los requisitos procede al análisis de mérito, y en tal virtud, declara la vulneración del derecho a la identidad y al reconocimiento de la personalidad jurídica.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 13 de noviembre de 2015, el abogado Daniel de la Vega, en su calidad de defensor público, presentó una acción de hábeas data<sup>1</sup> a favor del señor Jorge Fabián Torres Villagrán, en contra de los señores Jorge Troya, en su calidad de Director General del Registro Civil, Identificación y Cedulación y Santiago Nicolás Terán, en su calidad de Subsecretario de Gobierno Electrónico de la Secretaría de la Administración Pública. Esta acción fue propuesta por cuanto al señor Jorge Fabián Torres Villagrán, el Registro Civil habría vulnerado su derecho a la identidad, al asignarle un número de cédula que no correspondería a su registro de nacimiento y que no sería reconocido como válido por instituciones públicas o privadas, impidiendo el ejercicio de otros derechos.
2. El 26 de noviembre de 2015, se llevó a cabo la audiencia de primera instancia, en la cual el juez de la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito de la Delicia en Quito rechazó la acción de hábeas data.<sup>2</sup> El 08 de diciembre de 2015, el señor Jorge Fabián Torres Villagrán interpuso recurso de apelación.

<sup>1</sup> Esta acción de hábeas data fue signada con el No. 7158-2015-00011.

<sup>2</sup> El juez de primera instancia negó la acción por cuanto no identificó que exista una solicitud de actualización de la información a fin de que sea considerada por la administración pública y por tanto no cumple con lo previsto en el artículo 50 de la LOGJCC.

3. El 13 de enero de 2016, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, rechazó el recurso de apelación interpuesto por cuanto consideró que *“no consta su procedencia en ninguno de los presupuestos determinados en el Art. 50 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por una parte y pro (sic) otra por cuanto de conformidad con lo determinado en el numeral precedente, no hay datos del legitimado activo, que merezcan rectificación, actualización, eliminación o anulación.”*
4. El 11 de febrero de 2016, Jorge Fabián Torres Villagrán presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que rechazó la apelación dentro de la acción de hábeas data.
5. El 03 de mayo de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección, la cual fue signada con el No. **388-16-EP**.
6. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados las juezas y jueces de la actual conformación de la Corte ante el Pleno de la Asamblea Nacional.
7. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
8. Con fecha 02 de diciembre de 2020, el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia pública para el 22 de diciembre de 2020. En la misma fecha el Ministerio de Telecomunicaciones (Mintel) remitió información requerida por el juez constitucional durante la audiencia.<sup>3</sup>
9. El 17 de diciembre de 2020, la jueza de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Nancy López Caicedo envió su informe de descargo.
10. El 08 de febrero de 2021, el juez sustanciador requirió información a la Defensoría del Pueblo de Ecuador (DPE), a la Unidad de Movilidad Humana del GAD de la provincia de Pichincha y al Centro de Movilidad Humana del GAD municipal de Cuenca.

---

<sup>3</sup> En la audiencia participaron el abogado Edwin Fernando Jaramillo Jaramillo y el accionante Jorge Fabián Torres Villagrán como legitimados activos, la abogada Paulina Campos Revelo en representación de la Dirección de Patrocinio de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, el abogado Rodrigo Durango Cordero en representación de la Procuraduría General del Estado, la abogada Verónica Huacho en calidad de Directora de Patrocinio y Contratación y el Ing. Franklin Sani Nuñez delegado del subsecretario de Gobierno Electrónico y en representación del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información. En calidad de terceros con interés la abogada Teresa del Rocío Andrade Rovayo por Defensoría Pública.

11. El 11 de febrero de 2021, la DPE dio respuesta al requerimiento del juez constitucional. El 12 de febrero de 2021, el accionante presentó un nuevo escrito ratificando sus argumentos. El 18 de febrero de 2021, la Unidad de Movilidad Humana del GAD de la provincia de Pichincha remitió la información requerida.
12. El 15 de abril de 2021, el juez sustanciador requirió información al Registro Civil y al accionante, la cual fue remitida mediante escritos de 20 de abril de 2021.

## **II. Competencia**

13. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## **III. Alegaciones de las partes**

### **a. Por la parte accionante, Jorge Fabián Torres Villagrán**

14. El accionante señala en su demanda que los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha en la sentencia impugnada vulneraron el derecho a la defensa en su garantía de motivación, reconocido en el artículo 76, numeral 7 literal l) de la Constitución, pues no se habrían pronunciado sobre los hechos expuestos, ni sobre los derechos alegados como vulnerados por el accionante.
15. Al respecto, el accionante argumenta que los jueces que emitieron la sentencia impugnada, se pronunciaron sobre el derecho a acceder a la información, no obstante su alegación en la acción de hábeas data estaba orientada a la protección del derecho a la identidad y a corregir los problemas suscitados en relación a la asignación de su número de cédula conferido a través del consulado de Ecuador en la ciudad de Valencia (Venezuela) y los inconvenientes que esto ha conllevado.
16. En ese sentido, el accionante sostiene que los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha no resolvieron los asuntos que fueron puestos a su consideración y eludieron el asunto principal de la litis. En su demanda afirma que:

*“Los Jueces de Apelación aseguran que he accedido activamente a la información; sin embargo, de la exposición de los hechos y de la información que reposa del expediente se puede colegir que este caso no se trata de acceso a la información sino de actualización de mi información personal al constatar que la misma no está conocida ni registrada en bases de datos. En consecuencia, la falta de motivación de la resolución de los Jueces de Apelación también radica en la falta de apreciación del problema en torno a mi situación jurídica y es por esa razón que terminan resolviendo asuntos ajenos a la materia de la litis o asuntos carentes de lógica y razonabilidad como lo he expuesto en los acápites anteriores.”*

17. Adicionalmente, señala que el razonamiento que contiene la sentencia es inconsistente, y no cumple con los estándares de razonabilidad y lógica desarrollados por la Corte Constitucional y que, a su criterio, existen contradicciones evidentes, tales como atribuirle la responsabilidad de que el Registro Civil le haya asignado su número de cédula de ciudadanía actual.

18. En relación a lo señalado, el accionante afirma en su demanda:

*“los Jueces de Apelación (sic) obviaron que la decisión de asignarme un nuevo número de cédula es un acto administrativo otorgado por el Consulado del Ecuador en Valencia para atender mi situación jurídica ante la decisión de retornar al Ecuador. Asimismo, pasa por alto que esta asignación de nuevo número de identidad fue validada por la Dirección General de Registro Civil que, a mi retorno procedió a conferirme una nueva cédula de identidad. Es sobre la base de estas actuaciones validadas que la asignación del nuevo número de identidad no fue un asunto controvertido en el proceso. En consecuencia, es doblemente inconsistente que los Jueces de Apelación por un lado se hayan pronunciado sobre este asunto; y, por otro, que me reprochen la responsabilidad sobre actuaciones administrativas ejecutadas por funcionarios del estado. (sic)”*

19. Finalmente, como pretensión, el accionante solicita que se declare la vulneración del derecho a la defensa en su garantía de motivación, se deje sin efecto la sentencia de 13 de enero de 2016 dictada por los Jueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, así como la sentencia de primera instancia emitida por el Juez de la Unidad Judicial de Contravenciones de Quito, se acepte la pretensión planteada en la demanda de hábeas data y se proteja el derecho a la identidad y “*otros derechos conexos.*”

#### **b. Por las autoridades judiciales demandadas**

20. En su informe motivado de descargo, la jueza Nancy López Caicedo de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, señaló:

*“En la sentencia dictada se recogen los antecedentes de la litis constitucional, de manera clara y comprensible a la simple lectura, de tal manera que deviene en ajeno a la verdad de los hechos planteados por el mismo legitimado activo, de que el Tribunal resolvió sobre asuntos ajenos a la litis, cuando la petición del legitimado activo no fue otra que, la de un reconocimiento de un documento de identidad obtenido en nación extranjera, frente al asignado en la República del Ecuador, con anterioridad y que corresponde a la identidad del accionante. La sentencia es clara, abarca los hechos controvertidos, los motiva y los fundamenta de tal forma, que llega a la conclusión que consta en la parte resolutive.”*

#### **IV. Análisis de la acción extraordinaria de protección**

21. El accionante alega que el razonamiento contenido en la sentencia impugnada no es congruente, pues su fundamento estuvo orientado a admitir las alegaciones formuladas sobre la vulneración del derecho a la identidad, pero simultáneamente y de manera irrazonable, la judicatura accionada, rechaza la acción y asevera que no se afectó el

derecho al acceso a la información, el cual no había sido invocado en la demanda. De esta manera, el accionante considera que se trasgredió la garantía de motivación y tutela judicial efectiva porque no se analizaron sus alegaciones, de modo que el razonamiento de la decisión judicial no guardaría congruencia, eludiendo el asunto de fondo, sin atender a su cargo principal.

22. De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC, las decisiones que son susceptibles de impugnación mediante acción extraordinaria de protección son las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencias.

***Sobre el derecho a la defensa en la garantía de motivación***

23. La Constitución, en su artículo 76, numeral 7, letra *l*, establece respecto de la garantía de motivación que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.<sup>4</sup>

24. La Corte Constitucional ha señalado que, las juezas y jueces en el caso de garantías jurisdiccionales al menos deben:

*“i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.*<sup>5</sup>

25. Con la finalidad de determinar si la sentencia impugnada cumple con los parámetros mínimos constitucionales de motivación, esta Corte, inicia el análisis identificando el contenido principal de la decisión judicial. Así, se observa que, a partir de la sección cuarta de la sentencia la judicatura accionada realiza el análisis del caso. En esta sección, se observa que los jueces invocan los artículos 82 de la Constitución y 25 del Código Orgánico de la Función Judicial, relativos al derecho a la seguridad jurídica, luego hacen referencia al artículo 92 de la Constitución que establece la garantía del hábeas data, citan una definición doctrinaria sobre esa garantía jurisdiccional y posteriormente citan los artículos 49 a 51 de la LOGJCC. En el mismo sentido, más adelante se cita el numeral 28 del artículo 66 de la Constitución.

26. Posteriormente, la sentencia impugnada señala que el Registro Civil es la institución encargada de emitir la cédula de ciudadanía y hace referencia al artículo 332 del

<sup>4</sup> Constitución, artículo 76 numeral 7 literal l).

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 751-15-EP de 17 de marzo de 2021, párr. 59, No. 672-12-EP/19 de 28 de agosto de 2019, párr. 33; No. 108-14-EP de 9 de junio de 2020, párr. 47; No. 1328-12-EP de 9 de junio de 2020, párr. 17; No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28; No. 16-13-SEP-CC de 16 de mayo de 2013, (caso No. 1000-12-EP), págs. 18 y 19; y, No. 1-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016, (caso No. 530-10-JP), págs. 23 y 24.



Código Civil sobre el estado civil de las personas y la forma de acreditarlo. Seguidamente, los jueces de la Corte Provincial observan que la partida de nacimiento emitida por el Registro Civil contiene un número distinto al de la cédula de ciudadanía del accionante y afirman que el legitimado activo *“debió tomar las acciones para preservar su número original.”*

27. Luego, los jueces de la Corte Provincial verifican los datos personales del accionante que constan en dicha partida de nacimiento y señalan que, previo a su salida del Ecuador debió contar con un pasaporte, expedido previamente con base en la partida de nacimiento y cédula de identidad. En ese sentido la sentencia señala:

*“el legitimado activo, quien ha nacido el 24 de febrero de 1946, a la fecha salió del Ecuador con destino a Venezuela (dato constante en el libelo inicial) 1964, tenía 18 años de edad, y como lógica consecuencia el documento que habilitó al accionante para su egreso del Ecuador, fue el pasaporte, expedido sin lugar a dudas a base de documentos antecedentes como son partida de nacimiento y cédula de identidad, ésta última con número de identificación, el mismo que de ninguna manera se cambia a arbitrio del titular del documento o de la autoridad competente, sin que medie resolución razonada y motivada; creer lo contrario es vulnerar el derecho a la identidad de cualquier persona (sic).*

28. Posterior a lo indicado, los jueces proceden a verificar que la cédula actual del accionante fue emitida el 9 de diciembre de 2014 con base en el artículo 1 de la Resolución No. 140-DIGERCIC-CNAJ-2012 de 13 de marzo de 2012 <sup>6</sup> la cual, estableció el código inicial ‘30’ para las cédulas de ciudadanía de quienes hayan nacido en el exterior. Los jueces concluyen que el legitimado activo no se encuentra en los supuestos de esa norma pues nació y fue inscrito en el Ecuador. Así afirman:

*“se impone que el legitimado activo, sea identificado únicamente con el número de cédula de identidad que le fue asignado cuando obtuvo por primera vez este documento de identificación o en su defecto aquel que por histórico haya sido modificado, conforme a la ley, esto es con la debida resolución expedida constitucional y legalmente por autoridad competente y la marginación correspondiente del cambio de número, en la partida de nacimiento respectiva.”*

29. Finalmente, la judicatura sostuvo que *“el legitimado activo ha ejercido activamente el derecho de acceso a la información y ha obtenido de parte de la institución custodia de los datos perdidos, las respuestas a sus petitorios, por lo que la acción constitucional de hábeas data planteada, deviene en improcedente, pues no consta su procedencia en ninguno de los presupuestos determinados en el artículo 50 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”*. Luego de lo cual, de manera general, indica que no hay datos que deban ser rectificadas, actualizados o eliminados y rechazan la acción.

---

<sup>6</sup> El mencionado artículo señala: *“Disponer la creación del código inicial No. 30 (TREINTA) "Exterior", para ser utilizado por los consulados ecuatorianos, en la inscripción de nacimiento al asignar el número de cédula definitiva de identificación de las ecuatorianas y los ecuatorianos nacidos en el exterior.”*

30. De la revisión integral de la sentencia impugnada, esta Corte verifica conforme los párrafos 26 y 27, que se enunciaron varias normas constitucionales, legales y citas de doctrina, cumpliendo así con el primer parámetro de motivación.
31. En cuanto al segundo parámetro, esto es la explicación de la pertinencia de la aplicación de las normas enunciadas al caso concreto, esta Corte observa que en la decisión judicial bajo análisis, en su mayoría, se justificó la aplicación de algunas de las normas enunciadas, relacionadas principalmente con la identidad personal y autodeterminación informativa.
32. En cuanto al tercer requisito de la motivación que exige realizar el análisis sobre la existencia de vulneración o no de derechos constitucionales, esta Corte observa que los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha se limitaron a identificar la aplicación de normativa infralegal emitida por el Registro Civil y señalaron que el accionante formuló requerimientos al Registro Civil y a la Defensoría del Pueblo los que habían sido respondidos, por lo que consideraron que no procedía la acción de hábeas data. De esta manera, la sentencia impugnada omite realizar un análisis que valore si la actuación del Registro Civil y la respuesta a la petición formulada por el accionante devino en vulneraciones a los derechos protegidos por esta garantía jurisdiccional.
33. Al respecto, esta Corte ha sostenido que ante la alegación de la vulneración de derechos, las juezas y jueces “*no pueden limitarse a verificar que la actuación de las autoridades accionadas esté prevista en una norma, sino que necesariamente deben analizar el alegado impacto de dicha actuación en los derechos cuya vulneración se alega*”.<sup>7</sup> En la sentencia bajo análisis se observa que los jueces identificaron que la asignación del dígito 30 en la cédula de ciudadanía del accionante se realizó con base en la reglamentación emitida por el Registro Civil, y a pesar de que verificaron que el supuesto de dicha norma no le sería aplicable, no se pronunciaron sobre si tal hecho comportaba una vulneración de derechos que podrían ser tutelados mediante la acción de hábeas data.
34. Por otra parte, esta Corte ha sostenido que “*para que un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa que implica que el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes*”.<sup>8</sup> De esto se sigue que como parte de la garantía de motivación, las juezas y jueces están obligados a pronunciarse en sus fallos sobre las alegaciones formuladas por las partes<sup>9</sup>. En consecuencia de aquello, su decisión será coherente con el análisis realizado respecto de tales alegaciones.
35. Para esta Corte la sentencia impugnada carece de congruencia, pues no se pronunció sobre las alegaciones realizadas por el accionante. La conclusión a la que arriban los jueces accionados no responde a los derechos alegados, ni a la pretensión formulada

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 751-15-EP/21, párr. 71.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2344-19-EP/20, párr. 41.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 12-13-EP/20, párr. 44.

por el accionante, quien solicitó que se adopten medidas efectivas para que se reconozca el número de cédula asignado equivocadamente por el Registro. La sentencia, por su parte, hace referencia al acceso a la información y a la custodia de datos, aspectos que no fueron alegados en el libelo inicial.

- 36.** Adicionalmente, sobre la motivación de la decisión que resuelven la acción de hábeas data este Organismo ha sostenido que *“la motivación exige, además, que las razones jurídicas expresadas por los jueces y juezas en su decisión se enmarquen en su objeto. Esto quiere decir que la autoridad judicial debe explicar la procedencia o no de la acción, conforme las normas o principios jurídicos, de la petición de acceder y/o conocer la información requerida por el accionante, así como la actualización de los datos, su rectificación, eliminación o anulación según lo establecido en la Constitución y en la LOGJCC”*.<sup>10</sup>
- 37.** Como se observó en el párrafo 29, los jueces que emitieron la sentencia impugnada omitieron formular el análisis sobre la procedencia de la acción de hábeas data y analizar si, en efecto, la negativa del Registro Civil a la petición de corregir el número de cédula asignado al accionante, la cual, posteriormente motivó la presentación de la acción de hábeas data se enmarcaba en el objeto de protección esta garantía jurisdiccional y, como se ha dicho, si esto pudo vulnerar derechos conforme su ámbito de protección.
- 38.** Por las razones anotadas, la sentencia impugnada no cumple con los estándares mínimos constitucionales de motivación. En consecuencia, la decisión judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante.

#### ***Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva***

- 39.** El accionante menciona de manera general que la sentencia impugnada habría vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, por cuanto los jueces no atendieron su pretensión y se limitaron a señalar que el recurrente *“ha ejercido activamente el derecho de acceso a la información.”* Lo dicho, está relacionado con los elementos que configuran el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva.
- 40.** El artículo 75 de la Constitución reconoce que *“[t]oda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión.”* Al respecto, esta Corte ha reconocido que el derecho a la tutela judicial efectiva se compone de tres elementos: i) el acceder ante los órganos de justicia y obtener una respuesta a la petición; ii) la observancia del debido proceso; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión judicial.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador Sentencia No. 1868-13-EP/20, párr.29.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 1943-12-EP/19 de 23 de diciembre de 2019, párr. 45 y sentencia 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110.



41. Así, dentro del primer elemento, la Corte Constitucional ha señalado, debe asegurarse que la acción presentada surta los efectos para los que ha sido creada<sup>12</sup> y en ese marco, obtener una respuesta a la pretensión que ha sido formulada dentro de la acción, sin que implique la decisión favorable de la autoridad judicial. Esto quiere decir, que debe darse una respuesta en relación al fondo, siempre que se cumplan las condiciones para el efecto. De esta manera, cuando la sentencia impugnada no se pronuncia sobre la existencia de la vulneración alegada, también se viola el derecho a la tutela judicial efectiva.<sup>13</sup>
42. En la sentencia que ha sido impugnada mediante esta acción extraordinaria de protección se recoge que el accionante refirió que el número de cédula con inicio de dígito 30 le habría sido asignado de forma errónea y además que dicho número, no era reconocido por instituciones públicas y privadas para el ejercicio de su derecho afectando el derecho a la identidad. No obstante, al resolver la judicatura decide:

*“Declarar la no vulneración del derecho de petición, por parte del Registro Civil, Identificación y Cedulación, por cuanto el requerimiento del peticionario ha sido atendido conforme al Oficio No DIRECCIC-DIC-2015-0283, de fecha 18 de mayo de 2015 (...) y de las contestaciones que las entidades han dado al legitimado activo y al Defensor del Pueblo (fs. 4 a 9, 13 y 14, 18 y 19, 37), de cuyos contenidos se desprende las gestiones realizadas a fin de dar cumplimiento al requerimiento del accionante.”*

43. De lo anterior se observa que, la decisión de la sentencia de hábeas data impugnada refiere principalmente a la vulneración del derecho de petición del accionante, el cual no había sido alegado en la demanda y no realiza un análisis sobre si las respuestas a los requerimientos formulados por el accionante a las instituciones habrían vulnerado los derechos que se encuentran en el ámbito de protección de la acción de hábeas data.<sup>14</sup> Los jueces, de manera general y sin profundizar, constatan que las instituciones respondieron a las peticiones pero omiten llevar a cabo un análisis sustancial de los derechos alegados como vulnerados por el accionante, en particular del derecho a la identidad.
44. A efectos de garantizar la tutela judicial efectiva en una acción de hábeas data, no basta con verificar que las instituciones a las que se haya hecho requerimientos previos hayan respondido a esas peticiones, pues aun cuando estos hayan sido atendidos incluso en apariencia favorablemente, podrían aún ser objeto de esta garantía jurisdiccional conforme los artículos 49 y 50 de la LOGJCC y por tanto, es obligatorio que las juezas y jueces verifiquen si fueron vulnerados los derechos y den respuesta a las pretensiones contenidas en la demanda del accionante.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 1851-13-EP/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 33 y No. 283-14-EP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 51.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 621-12-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párr. 27

<sup>14</sup> Se observa que el derecho de petición no ha sido alegado por el accionante en esta demanda de acción extraordinaria de protección, ni tampoco se hizo referencia al mismo, en la audiencia realizada por esta Corte.

45. Esta omisión de la judicatura accionada generó que la acción de hábeas data no sea eficaz e impida obtener una respuesta a la pretensión formulada conforme el objeto de esta garantía jurisdiccional. Por lo expuesto, esta Corte declara la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva contenido en el artículo 75 de la CRE.

#### V. Sobre la procedencia del análisis de mérito

46. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y sólo excepcionalmente, se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que, la jurisprudencia de esta Corte ha denominado "control de mérito". Sobre el particular, esta Corte, ha definido que el control de mérito en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales sólo puede realizarse en ciertas circunstancias excepcionales.
47. Esta Corte en su sentencia N° 176-14-EP/19 estableció que se deben cumplir varios requisitos para proceder al control de mérito que incluyen: (i) que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otro derecho de las partes en la sentencia impugnada; (ii) que *prima facie* los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por las autoridades judiciales inferiores; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y (iv) que el caso comporte gravedad, novedad, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.
48. Al respecto, en el análisis realizado en párrafos anteriores la Corte constató que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de motivación y el derecho a la tutela judicial efectiva, en el elemento de acceso a la justicia. De esta manera, se verifica el cumplimiento del primer requisito.
49. En cuanto al segundo requisito, la Corte observa que los hechos frente a los cuales se propuso la acción de hábeas data, que posteriormente dio origen a esta acción extraordinaria de protección, versan *prima facie* sobre la posible vulneración al derecho a la identidad y el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica. Además, la Corte toma en cuenta que el accionante es una persona en movilidad humana (migrante retornada) y adulta mayor, que de conformidad con los artículos 35 y 40 de la Constitución forma parte de un grupo de atención prioritaria y requiere medidas especiales de protección. De esta manera, se cumple el segundo requisito.
50. En cuanto al tercer requisito, se verifica en el sistema de la Corte Constitucional que esta causa no ha sido seleccionada para el desarrollo de jurisprudencia vinculante.<sup>15</sup> Finalmente, en relación con el cuarto requisito, la Corte observa que los hechos de este caso cumplen con el criterio de *gravedad*<sup>16</sup> al tratarse de una persona en doble situación de vulnerabilidad, por ser un adulto mayor que sumado a la condición de

<sup>15</sup> Del sistema de búsqueda casos de la Corte Constitucional se constató que no se ha seleccionado el caso para su revisión.

<sup>16</sup> Numeral 4 del artículo 25 de la LOGJCC.

migrante retornado<sup>17</sup> y también con el criterio de *novedad* pues no existe un precedente sobre el alcance de la protección de la garantía del hábeas data y del derecho a la identidad de las personas migrantes retornadas.

51. En conclusión, con base en el análisis realizado la Corte constata que se cumplen los requisitos desarrollados en su sentencia N° 176-14-EP/19, y en tal virtud, procede a realizar el control de mérito en la presente causa.

## VI. Análisis de mérito de la acción de hábeas data

52. El accionante afirma en su demanda de hábeas data que en 1964, cuando tenía 18 años emigró hacia Venezuela, en donde permaneció hasta marzo de 2016, cuando decidió retornar y radicarse en Ecuador definitivamente. Asevera también que, el 19 de enero de 2015, el Consulado de Ecuador en Valencia (Venezuela), le confirió una partida de nacimiento con un “*nuevo número de cédula 30400040377.*” A su retorno, el 09 de marzo de 2016, el Registro Civil le entregó la cédula de ciudadanía con el número que el Consulado le había proporcionado.
53. No obstante, el accionante señala también que “*el referido número de cédula no es reconocido por las bases de datos de instituciones públicas y privadas*”, entre ellas menciona el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), la Agencia Nacional de Tránsito (ANT), el Portal Socio Empleo y el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP). A lo cual, añade en la demanda de hábeas data:

*“he realizado numerosas gestiones, a través de las cuales, he expuesto el referido problema de mi nueva cédula de identidad y la repercusión que esto conlleva en torno a la vulneración de derechos tan esenciales como a la identidad, así como, al de participación y acceso a servicios públicos y privados”*

54. En la demanda, el accionante menciona que ante esta situación recurrió a la Defensoría del Pueblo de Ecuador (DPE) y dentro del proceso defensorial el Registro Civil fundamentó la asignación del número de cédula en la Resolución No. 140 de 12 de abril de 2012, que dispone la creación del código inicial 30 para personas ecuatorianas nacidas en el exterior. La DPE, exhortó al Registro Civil a fin de que comunique a las instituciones públicas sobre la obligatoriedad del reconocimiento del mencionado dígito.
55. De igual manera, el accionante indica que realizó por su cuenta gestiones ante el Registro Civil, que incluyó reuniones con funcionarios para dar a conocer su situación y la presentación de una solicitud para que se verifique la existencia de un error del número de cédula asignado, la cual, fue negada en el Informe Técnico de Identidad Humana No. 1855 en el que se indicó que “*el requerimiento realizado no puede ser*

---

<sup>17</sup> Esta Corte ha reiterado que las personas en movilidad humana forman parte de los grupos de atención prioritaria en las sentencias 159-11-JH, 335-13-JP, 679-18-JP y 639-19-JP.

*atendido en sede administrativa en los términos solicitados ya que no se circunscribe a las competencias y atribuciones de la Dirección General de Registro Civil”.*<sup>18</sup>

- 56.** Finalmente, el señor Jorge Fabián Torres Villagrán precisa su pretensión y solicita, en lo principal, que se obligue a “*la Dirección de Registro Civil, Identificación y Cedulación, restituya el derecho que me corresponde asignando un número de cédula con prefijo ecuatoriano por nacimiento, como en efecto lo soy, conforme consta en las partidas de nacimiento (...).*” A lo señalado, solicita también una compensación económica por los daños causados, disculpas públicas por parte de la Dirección Nacional del Registro Civil por haberle “*asignado un número de cédula diferente al que debió asignar a un ciudadano nacido en territorio ecuatoriano*”, que se hagan las reformas necesarias en la reglamentación que ha generado problemas en la asignación de prefijos que no serían reconocidos en plataformas informáticas de las entidades públicas y privadas y que se capacite al personal del Registro Civil respecto a la asignación de estos números.<sup>19</sup>
- 57.** Los artículos 92 de la Constitución y 49 de la LOGJCC señalan que mediante la acción de hábeas data se podrá solicitar “*la actualización de los datos, su rectificación, eliminación o anulación*” de datos sobre la información personal y en el numeral 2 del artículo 50 de la LOGJCC se señala que esta garantía procede “*cuando se niega la solicitud de actualización, rectificación, eliminación o anulación de datos que fueren erróneos o afecten sus derechos.*”
- 58.** La Corte observa que los hechos expuestos y la pretensión formulada por el accionante se encuentran bajo el ámbito de protección de la acción de hábeas data previsto en las normas constitucionales y legales mencionadas. En consecuencia procede a analizar la posible vulneración de los derechos alegados.
- 59.** A efectos de este análisis, esta Corte identifica que el accionante alega i) la vulneración del derecho a la identidad por cuanto, no debió emitirse un número de cédula de identidad como nacido en el exterior, al haber sido previamente registrado su nacimiento en el Ecuador y ii) la afectación al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica como consecuencia del número de identidad, a su criterio erróneamente asignado por el Registro Civil y que no sería aceptado por instituciones públicas y privadas, obstaculizando así el ejercicio de otros derechos.

### **1. ¿El Registro Civil vulneró el derecho a la identidad del accionante?**

- 60.** En la demanda de hábeas data el accionante señaló que su derecho a la identidad fue vulnerado por el Registro Civil al otorgarle un número de cédula que no le correspondía y que además no era reconocido por instituciones públicas o privadas,

<sup>18</sup> Informe Técnico de Identidad Humana No. 1855- F01V02-PRO-ICM-MIT-001 suscrito por la ingeniera Verónica Sarzosa, y aprobado por Santiago Avila Orrico, director de investigación civil y monitoreo.

<sup>19</sup> Escrito presentado por el accionante el 24 de abril de 2021 en el que da respuesta al requerimiento realizado por el juez sustanciador mediante auto de 15 de abril del 2021.

argumento que reiteró en la audiencia realizada por esta Corte.<sup>20</sup> Corresponde analizar si en los hechos que fueron objeto del hábeas data existió una vulneración al derecho a la identidad.

- 61.** El artículo 66 numeral 28 de la Constitución del Ecuador reconoce el derecho a la identidad en los siguientes términos:

*“El derecho a la identidad personal y colectiva, que incluye tener nombre y apellido, debidamente registrados y libremente escogidos; y conservar, desarrollar y fortalecer las características materiales e inmateriales de la identidad, tales como la nacionalidad, la procedencia familiar, las manifestaciones espirituales, culturales, religiosas, lingüísticas, políticas y sociales”.*

- 62.** Esta Corte, en fallos anteriores ha señalado que el listado de los elementos que conforman el derecho a la identidad que recoge el texto constitucional son ejemplificativos,<sup>21</sup> y se trata de una cláusula abierta que debe ser interpretada del modo que favorezca los derechos en cada caso. También, en concordancia con los instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>22</sup>, esta Corte ha destacado que el derecho a la identidad incluye *“la conservación, desarrollo y fortalecimiento de las características que permiten individualizar a cada persona como seres únicos dentro de la comunidad con base en sus diferentes esferas de libertad que les permitan autodeterminarse”*.<sup>23</sup>

- 63.** Así, esta Corte ha señalado que la cédula de ciudadanía *“constituye un mecanismo que, en la práctica, facilita a las ecuatorianas y ecuatorianos, en general, el pleno ejercicio de derechos constitucionales”*.<sup>24</sup> De ahí la importancia de este documento que *“tiene por objeto identificar a las personas”*<sup>25</sup> y es un medio que hace posible la *individualización* de las personas. Por tanto, es obligación del Estado, a través del Registro Civil garantizar la accesibilidad a este documento de identidad y asegurar que los elementos que forman parte de la cédula de ciudadanía correspondan a los datos de sus titulares.

- 64.** Según la información proporcionada por el accionante y confirmada por el Registro Civil esta Corte corrobora que el señor Jorge Fabián Torres Villagrán nació en la

<sup>20</sup> Audiencia realizada por la Corte Constitucional el 12 de diciembre de 2020.

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 732-18-JP de 23 de septiembre de 2020.

<sup>22</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia Gelman v Uruguay de 24 de febrero de 2011, señaló que el derecho a la identidad *“puede ser conceptualizado, en general, como el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad y, en tal sentido, comprende varios otros derechos según el sujeto de derechos de que se trate y las circunstancias del caso”*. Y también, en la sentencia del caso Contreras y otros casos v. El Salvador de 31 de agosto de 2011 sostuvo que *“la identidad personal está íntimamente ligada a la persona en su individualidad específica y vida privada, sustentadas ambas en una experiencia histórica y biológica, así como en la forma en que se relaciona dicho individuo con los demás, a través del desarrollo de vínculos en el plano familiar y social”*.

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1000-17-JP de 23 de septiembre de 2020.

<sup>24</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 732-18-JP de 23 de septiembre de 2020.

<sup>25</sup> Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, artículo 85.



ciudad de Quito, el 24 de febrero de 1946 y que fue inscrito en esta misma ciudad.<sup>26</sup> No obstante, si bien el accionante señala que previo a su salida del país en 1964 le fue otorgado un número de cédula de ciudadanía con nueve dígitos, con el cual habría realizado actos jurídicos, entre los que señala haber aportado a la seguridad social<sup>27</sup>, por su parte el Registro Civil asegura que no consta dicho número en su registro y que la primera cédula habría sido emitida el 09 de diciembre de 2014 a través del consulado ecuatoriano en Venezuela.<sup>28</sup>

- 65.** A fin de precisar esta información, esta Corte requirió al Registro Civil que precise cuál era el documento de identidad con el que contaba el señor Jorge Fabián Torres Villagrán desde el registro de su nacimiento hasta el 09 de diciembre de 2014 y el número asignado. Dicha institución contestó aseverando que el sistema vigente en la fecha de nacimiento del accionante<sup>29</sup> *“no asignaba de manera automática un número único de identificación (NUI) al momento de la inscripción. Por lo que la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación no confirió una cédula de identidad contemplada en la legislación vigente al momento de la inscripción de nacimiento del señor Jorge Fabián Torres Villagrán”*.<sup>30</sup> (énfasis añadido)
- 66.** A lo dicho, el Registro Civil agrega que “[s]egún la búsqueda realizada en el sistema ESIDD (activo en su momento) utilizada para validar si un ciudadano registra una cédula de 9 dígitos (no vigente), no se refleja ningún resultado en relación al señor Jorge Fabián Torres”.<sup>31</sup> Para ello adjunta el histórico de cedulación en la que se observa que la primera cédula se emitió el 09 de diciembre de 2014.
- 67.** En suma, el Registro Civil no habría asignado un número que individualice la identidad del señor Jorge Fabián Torres Villagrán al momento de registrar su nacimiento por cuanto el sistema utilizado por la institución y la normativa vigente en ese tiempo no lo contemplaban. No obstante, si bien no era obligatoria la asignación

<sup>26</sup> Obra del expediente la partida de nacimiento emitida el 13 de enero de 2015 en la que se confirma que el señor Jorge Fabián Torres Villagrán fue inscrito en el año de 1946 en el cantón Quito, en el Tomo 1, página 30, acta 1138, nacido en San Roque, cantón Quito, el 24 de febrero de 1946.

<sup>27</sup> El accionante adjunta un requerimiento realizado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) con fecha de 11 de marzo de 2015, en el cual señala haber aportado durante un año antes de emigrar (1963 a 1964) al haber trabajado para el Colegio de Contadores de Pichincha y señala que lo hizo con el número de cédula 1.529.848. En respuesta a este requerimiento el IESS mediante Oficio No. IESS-UPACP-2015-7634-O de 09 de abril de 2015, firmado por la jefa de Unidad Provincial de Afiliación y Cobertura, actualiza la información ingresando los valores bajo la cédula que le fuera asignada al accionante en 2014 y que inicia con el dígito 30.

<sup>28</sup> Registro Civil, Identificación y Cedulación, Informe técnico de identidad humana No. F01V02-PRO-ICM-MIT-001, informe técnico No. 1855, suscritos por Ing. Verónica Sarzosa, asistente de investigación, prevención y seguimiento y Santiago Ávila Orrico, Director de Investigación Civil y Monitoreo. Este informe consta a fs. 61 del expediente constitucional.

<sup>29</sup> Decreto Ejecutivo 1576 de 30 de diciembre de 1941, publicado en el Registro Oficial 647 de 22 de octubre de 1942.

<sup>30</sup> Escrito de 20 de abril de 2021, remitido por la abogada Lucía Carolina del Rosario Rosero Araujo en representación de la Dirección Nacional de Registro Civil en respuesta al auto de 15 de abril de 2021 emitido por el juez constitucional sustanciador.

<sup>31</sup> *Ibíd.*

de un número de cédula al momento de registrar el nacimiento, sí lo era para la afiliación a la seguridad social u obtener la documentación de viaje que habría requerido el accionante para salir del país hacia Venezuela en 1964.

68. Así, a pesar de los requerimientos de información realizados por esta Corte no ha sido posible tener constancia efectiva de la cédula de ciudadanía con la que habría contado el accionante antes del 2014. Lo dicho tampoco desestima las alegaciones del accionante, pues los elementos presentados por el señor Jorge Fabián Torres Villagrán dan cuenta de la realización de actos jurídicos para los cuales habría sido indispensable contar con dicho documento, como por ejemplo, su afiliación a la seguridad social.
69. No obstante, tal información no es determinante por cuanto, la alegación del accionante está orientada a señalar que su número de cédula de ciudadanía actual que inicia con el dígito “30” es erróneo y vulnera su derecho a la identidad, pues dicho dígito estaría contemplado para personas ecuatorianas nacidas y registradas en el exterior, situación que no se correspondería con la del accionante.
70. Bajo estas consideraciones, es importante señalar que la numeración que incluye el documento de identidad es uno de los elementos sustanciales que hacen posible la identificación individualizada de las personas, en virtud del principio de *unicidad*.<sup>32</sup> Bajo este principio, se deben vincular a un número los datos personales públicos y privados. En este sentido, la numeración de la cédula de ciudadanía tiene correspondencia con los elementos de la identidad de las personas, pues el código inicial guarda relación con el lugar de registro de las personas-
71. En concordancia con lo señalado, la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, dispone que “[e]l número que haya sido asignado al momento de la inscripción de nacimiento será el mismo número de la cédula de identidad. El número de cédula es exclusivo y no podrá asignarse a otra persona”.<sup>33</sup>
72. En el caso concreto, la Corte observa que el 19 de enero de 2015, el consulado de Ecuador en Venezuela, comunicó al accionante que se había asignado un número de cédula. En efecto, el Registro Civil en su informe confirma que “[e]l ingreso al sistema institucional del ciudadano Torres Villagrán Jorge Fabián se realiza por solicitud del consulado de Ecuador en Venezuela, el 09 de diciembre de 2014 por parte del ex servidor Valencia Mogollón Patricio Xavier, razón por la que se asignó el número de cédula 3040040374.”<sup>34</sup>

<sup>32</sup> El artículo 4 de la Ley de Gestión de Identidad y Datos Civiles recoge este principio de la siguiente manera “Unicidad. Existirá un número único de identificación al que se vincularán todos los datos personales públicos o privados que se tengan que inscribir y registrar por mandato legal o judicial, y se hará constar en forma obligatoria en los diferentes documentos tanto públicos como privados”

<sup>33</sup> Artículo 87 de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles

<sup>34</sup> Registro Civil, Identificación y Cedulación, Informe técnico de identidad humana No. F01V02-PRO-ICM-MIT-001, informe técnico No. 1855, suscritos por Ing. Verónica Sarzosa, asistente de investigación, prevención y seguimiento y Santiago Ávila Orrico, Director de Investigación Civil y Monitoreo. Este informe consta a fs. 61 del expediente constitucional.

73. Este número de cédula de ciudadanía con código inicial “30” fue asignado con fundamento en el artículo 1 de la resolución del Registro Civil No.140 de 12 de abril de 2012, que dispone:

*“Disponer la creación del código inicial No. 30 (TREINTA) "Exterior", para ser utilizado por los consulados ecuatorianos, en la inscripción de nacimiento al asignar el número de cédula definitiva de identificación de las ecuatorianas y los ecuatorianos nacidos en el exterior.”*

74. Según los representantes del Registro Civil que comparecieron en la audiencia realizada por esta Corte, sostuvieron que el dígito “30” goza de la misma validez que los dígitos que van del 01 al 24 asignados por provincia y que, a su criterio, la Resolución se aplica a ecuatorianas y ecuatorianos que nacieron en el exterior, pero también a quienes “solicitan una cédula definitiva”<sup>35</sup>. A criterio de los representantes de esa institución, esta norma se aplicaría en todos estos casos y por tanto, correspondía la asignación del número de cédula de ciudadanía con el dígito 30 al accionante.<sup>36</sup>
75. Sin embargo, la Corte observa que, el artículo 1 de la mencionada Resolución sobre el cual se asignó el número de cédula al accionante contempla como supuesto para la asignación del dígito “30” haber nacido en el exterior. Dicha norma es clara, no da lugar a otras interpretaciones y tampoco se verifica que la resolución contenga otras disposiciones que condicionen o amplíen su alcance.
76. Al respecto, tal como lo ha corroborado el Registro Civil, el accionante nació y fue registrado en el Ecuador, por tanto no le correspondía la asignación del dígito inicial “30” ya que no cumple con el presupuesto previsto en la Resolución, esto es que haya nacido en el exterior. En este caso, correspondía asignar el número de cédula adecuado a los datos del registro de nacimiento del accionante es decir, la numeración correspondiente a la provincia de Pichincha.
77. Tampoco se verifica que el señor Jorge Torres Villagrán, en el año 2014, haya solicitado en el consulado ecuatoriano en Venezuela una “cédula definitiva”, tal como refieren los representantes del Registro Civil, pues a entender del accionante ya contaba con el registro realizado en su nacimiento y con el número de identidad que le habría sido asignado en ese momento.
78. Como se ha señalado previamente, la cédula de ciudadanía es un documento de gran importancia por cuanto permite la identificación de la persona y el ejercicio de derechos, y por tanto este debe responder a la identidad de su titular. En el caso bajo

<sup>35</sup> No se verifica en la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles o su reglamento, la existencia de un documento de identidad bajo la denominación de *cédula definitiva* o temporales, conforme lo expresado por la representante del Registro Civil en la audiencia realizada por esta Corte.

<sup>36</sup> Abogada Paulina Campos, representante del Registro Civil en la audiencia realizada el 22 de diciembre de 2020.

análisis, se observa que en la cédula conferida por el Registro Civil al señor Jorge Fabián Torres Villagrán, el número asignado no es el de una persona nacida y registrada en el Ecuador como le correspondería, sino el de una persona ecuatoriana nacida en el exterior. Aspecto que no se encuentra acorde a los datos del registro de su identidad y que debió ser corregido en su momento por el Registro Civil.

- 79.** Bajo las consideraciones expuestas, la Corte concluye que la Dirección Nacional de Registro Civil vulneró el derecho a la identidad del señor Jorge Fabián Torres Villagrán al haber asignado un número que no correspondía a su lugar de registro de nacimiento y al haberse negado a rectificarlo cuando fue solicitado. Consecuentemente, en virtud de los artículos 92 de la Constitución y de los artículos 49 y 50 de la LOGJCC es procedente la acción de hábeas data.

## **2. ¿El Registro Civil vulneró el derecho a la personalidad jurídica del accionante?**

- 80.** El señor Jorge Torres Villagrán sostuvo en su demanda de hábeas data que desde el año 2014, en que le fue asignado erróneamente el número de cédula, ha experimentado dificultades recurrentes para realizar actos jurídicos y ejercer de forma efectiva sus derechos. Al respecto, indica que debido al número asignado *“no ha sido reconocida mi identidad por parte de las diferentes instituciones del Estado, lo que implica que institucionalmente no existo y como tal, no he podido ejercer mi vida jurídica.”*
- 81.** En ese sentido, el accionante señaló que en diferentes instituciones públicas y privadas su número de cédula de ciudadanía no es reconocido como válido, por lo cual debe realizar gestiones adicionales para que este sea aceptado. Así, en la audiencia realizada por esta Corte reiteró lo señalado y presentó documentos que dan cuenta de dichas dificultades experimentadas, principalmente al intentar realizar gestiones a través de los portales en línea institucionales y sistemas informáticos bancarios.
- 82.** Entre las instituciones en las que el accionante ha buscado realizar diferentes trámites y ha experimentado dificultades en el reconocimiento del número de su cédula de ciudadanía menciona a la Agencia Nacional de Tránsito (ANT), el Portal Socio Empleo, el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) y el Registro Civil<sup>37</sup>, en cuanto a la instituciones privadas se observa el reclamo formulado a un banco privado<sup>38</sup> pues su cédula de ciudadanía no es reconocida para efectuar depósitos, los cuales debió hacer bajo la denominación de pasaporte.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> El accionante presenta capturas de pantalla en las que las páginas web de esas instituciones no reconocen como válido el número de cédula de ciudadanía, en la audiencia realizada por esta Corte manifestó que al intentar realizar una gestión en la página web del Registro Civil el 04 de diciembre de 2020 nuevamente volvió a experimentar problemas.

<sup>38</sup> El accionante remite la copia del requerimiento realizado al Banco Produbanco con fecha 15 de junio de 2018 y adjunta 21 certificados de depósitos en los que se observa que se registra su número de cédula de ciudadanía como pasaporte. De igual manera ocurriría al acudir a una empresa de televisión por cable o al solicitar facturas en la compra de alimentos y medicinas.

<sup>39</sup> Cabe mencionar que al intentar registrarse previo a la audiencia realizada el 22 de diciembre de 2020 por esta Corte, el sistema informático inicialmente no reconoció el número de cédula de ciudadanía del

- 83.** En este sentido, el señor Jorge Torres Villagrán además de las gestiones realizadas ante el Registro Civil para corregir el número de cédula de ciudadanía, también presentó solicitudes a diferentes entidades públicas y privadas a fin de solventar las limitaciones que habría enfrentado al no ser reconocido su número de cédula de ciudadanía como válido. Por este motivo, el accionante también dirigió la acción de hábeas data a la Subsecretaría de Gobierno Electrónico de la Secretaría de la Administración Pública<sup>40</sup>, para que en el marco de las competencias que en ese momento le correspondía a esa entidad adopte las medidas para que su número de cédula de ciudadanía sea reconocido.
- 84.** Bajo tales consideraciones la Corte procederá a analizar si al asignar el mencionado número de cédula de ciudadanía fue vulnerado también el derecho a la personalidad jurídica del accionante. Así, si bien la Constitución no es explícita en el reconocimiento de este derecho, en su artículo 10, afirma que “[l]as personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.”
- 85.** El contenido de esta norma constitucional reconoce la condición de titulares de derechos a todas las personas, de ello deviene la posibilidad de ejercerlos y gozar de ellos para lo cual, es sustancial el reconocimiento de la personalidad jurídica. En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se lo ha reconocido y desarrollado como un derecho autónomo. Así se ha consagrado, por ejemplo, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que en su artículo 3 establece que “*toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones, y a gozar de los derechos civiles fundamentales.*”
- 86.** Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que “*el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica implica la capacidad de ser titular de derechos (capacidad y goce) y de deberes; la violación de aquel reconocimiento supone desconocer en términos absolutos la posibilidad de ser titular de esos derechos y deberes.*”<sup>41</sup>
- 87.** Este derecho ha sido reconocido también en la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>42</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención

---

accionante, lo cual debió ser solventado por el equipo tecnológico a fin de registrar su comparecencia y posibilitar el ingreso de escritos.

<sup>40</sup> La Secretaría de la Administración tenía entre sus funciones, “Gestionar la política y directrices emitidas para la gestión de la implementación del gobierno electrónico”; y “Desarrollar y coordinar planes, programas o proyectos sobre gobierno electrónico que sean necesarios para su implementación”. Estas funciones fueron trasladadas al Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información mediante Decreto Ejecutivo No. 05 de 24 de mayo de 2017.

<sup>41</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay de 24 de Agosto De 2010, párr. 248.

<sup>42</sup> El artículo 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que “*Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica*”, en los mismo términos lo hace el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.



Americana sobre Derechos Humanos.<sup>43</sup> Es importante resaltar que este derecho cobra relevancia en instrumentos internacionales destinados a la protección de grupos humanos que han enfrentado condiciones estructurales de desventaja, como, por ejemplo, las mujeres<sup>44</sup>, personas en movilidad humana<sup>45</sup>, pueblos indígenas<sup>46</sup> o personas con discapacidad<sup>47</sup>. Una de las formas de mantener dichas condiciones de desventaja ha sido mediante el desconocimiento o limitación de la personalidad jurídica.

- 88.** Así, esta Corte observa que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica permite la titularidad de derechos y, en tal sentido, ejercer y gozar de ellos. Al mismo tiempo, este derecho posibilita acceder a servicios públicos y privados, contraer obligaciones y que las actuaciones de una persona tengan reconocimiento y efecto jurídico conforme lo reconoce la Constitución y lo regulan las leyes. En suma, implica reconocer y respetar la capacidad jurídica de las personas en cualquier lugar y durante todo su ciclo de vida.
- 89.** El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica mantiene, sin duda, una estrecha relación con el derecho a la identidad<sup>48</sup>, así como con el derecho a la vida. No obstante, contiene características que lo configuran como un derecho en sí mismo y que no se limita al debido registro de la persona con un nombre o un número de identidad, lo cual es parte del derecho a la identidad, sino que principalmente protege el reconocimiento de la existencia jurídica de la persona y de todos los actos que, en tal virtud, realice a lo largo de su vida. Por tanto, el reconocimiento de la personalidad jurídica tiene un carácter declarativo y no constitutivo.
- 90.** Esto quiere decir, que el derecho a la personalidad jurídica no se genera a partir de una decisión estatal, sino que las personas son titulares de este derecho, y en virtud de este derecho, el Estado reconoce los efectos jurídicos que tienen los actos de una persona a lo largo de su vida.

---

<sup>43</sup> La Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 3 reconoce “*Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.*”

<sup>44</sup> La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en el artículo 15 hace referencia al reconocimiento de la “*capacidad jurídica*” de las mujeres en iguales condiciones a los hombres.

<sup>45</sup> Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, artículo 24.

<sup>46</sup> La Declaración Americana de los derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 9, establece que “*Los Estados reconocerán plenamente la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, respetando las formas de organización indígenas y promoviendo el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en esta Declaración.*”

<sup>47</sup> La Declaración de los derechos de las personas con discapacidad, establece en el artículo 12.2 que “*las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.*”

<sup>48</sup> El artículo 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que “*Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica*”, en los mismos términos lo hace el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

91. En el caso concreto, frente a las limitaciones alegadas por el accionante la Subsecretaría de Gobierno Electrónico de la Secretaría de la Administración Pública, remitió el *“Informe de actividades realizadas para la solución del caso de las cédulas emitidas por consulados embajadas que inician con el número 30”*<sup>49</sup>, en el cual, se señala que:

*“Durante la validación de los portales web homologados que son administrados por la Subsecretaría de Gobierno Electrónico se encontró que las cédulas se inician con el código 30 no eran reconocidas como cédulas válidas debido a que la página web realiza una validación propia en base a un algoritmo de cálculo del dígito verificador de las cédulas de identidad. Con esto se pudo diagnosticar el problema y se determinó que la solución sería la modificación de algoritmo del dígito verificador, pero para esto se requeriría el apoyo del Registro Civil.”*

92. En este sentido, la Secretaría de la Administración Pública, en efecto constató que en ese momento existían dificultades para el reconocimiento de las cédulas de ciudadanía que inician con código “30”, y según se desprende del mencionado informe realizó gestiones de coordinación con el Registro Civil para solventarlo y así se habría elaborado el *“Instructivo para agregar los números de cédula que inician con el código 30”*<sup>50</sup> a fin de ser aplicado en todos los portales web que administraba la Secretaría de la Administración Pública.
93. Adicionalmente, conforme lo señalaron los representantes del Mintel en la audiencia realizada por esta Corte, este instructivo fue puesto en conocimiento de las instituciones públicas mediante Oficio Nro. SNAP-SNGP-2015-000327-O, en el cual, la entonces Secretaría de la Administración Pública requirió que *“se garantice que las cédulas que son emitidas en el exterior sean reconocidas y aceptadas en todos los sistemas informáticos disponibles en su institución”*.<sup>51</sup> De esta manera, dicha institución señaló que se habría dado solución al requerimiento del accionante.
94. En la misma línea, el Registro Civil sostuvo en la audiencia realizada ante esta Corte que el caso en cuestión se trataría de un hecho aislado puesto que el número asignado que inicia con el dígito “30”, es reconocido en las instituciones públicas. A efectos de corroborar la existencia de situaciones similares, el juez sustanciador requirió información a la Defensoría del Pueblo y otras entidades especializadas en la

<sup>49</sup> Informe suscrito por el Ing. Fabián Báez Calderón, Director Nacional de Desarrollo de Proyectos Tecnológicos de la Subsecretaría de Gobierno Electrónico. El informe consta a fs. 47 del expediente constitucional.

<sup>50</sup> Secretaría de la Administración Pública, *Instructivo para agregar los números de cédula que inician con el número 30, en los Portales Web Gubernamentales Homologados*, s/f septiembre 2015.

<sup>51</sup> Secretaría de la Administración Pública, Oficio Nro. SNAP-SNGP-2015-000327-O de 25 de noviembre de 2015, suscrito por Santiago Nicolás Barragán Terán, Subsecretario de Gestión Pública Subrogante.

protección de derechos de personas migrantes.<sup>52</sup> Las entidades requeridas señalaron no haber conocido casos similares.<sup>53</sup>

- 95.** Si bien la Corte toma nota de los esfuerzos realizados en su momento por las entidades accionadas para solventar las dificultades experimentadas por el accionante y que podrían experimentar otras personas que sean titulares de cédulas de ciudadanía que inician con el dígito “30”, le preocupa que, en el caso específico del accionante, tales limitaciones persistan.
- 96.** De esta manera, se corrobora que el accionante enfrenta recurrentes obstáculos para llevar a cabo actos jurídicos, principalmente porque los sistemas informáticos de instituciones públicas y privadas no reconocen su número de identidad como válido. Esto conlleva dificultades en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.
- 97.** En conclusión, esta Corte constata que la asignación errónea del número de cédula de ciudadanía asignado desde el 09 de diciembre de 2014, además de vulnerar el derecho a la identidad del accionante, ocasionó también la vulneración al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica del señor Jorge Fabián Torres Villagrán, la cual, a pesar de las medidas adoptadas por las entidades competentes no ha sido superada.

### **3. La condición de migrante retornado**

- 98.** Esta Corte en decisiones anteriores ha afirmado que el reconocimiento de derechos constitucionales a las personas en movilidad como uno de los grupos de atención prioritaria, responde a la intensa movilidad humana que históricamente ha caracterizado al Ecuador y que lo configura como país emisor, receptor, de tránsito y retorno de personas.<sup>54</sup>
- 99.** La Constitución en el artículo 40 en el que reconoce el derecho a migrar, establece algunas obligaciones estatales a fin de garantizar los derechos de las personas ecuatorianas migrantes, entre ellos dispone: *“Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario.”*
- 100.** En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido que el derecho a migrar se ejerce durante todo el proceso migratorio<sup>55</sup> y por tanto, “[...] *implica el respeto a la facultad de trasladarse que tienen las personas y la garantía de que dicho traslado*

<sup>52</sup> Providencia de 08 de febrero de 2021 dirigido a la Defensoría del Pueblo, Unidad de Movilidad Humana del GAD Pichincha y el Centro de Movilidad Humana del GAD Municipal de Cuenca.

<sup>53</sup> Defensoría del Pueblo de Ecuador, Oficio Nro. DPE-DNMPPPMH-2021-0052-O de 11 de febrero de 2021, suscrito por Steve Vergara, director del mecanismo de protección a personas en movilidad humana; Unidad de Movilidad Humana del GAD Pichincha, OFICIO-003-CMH-2021, suscrito por Dora Aguirre, coordinadora de la Unidad de Movilidad Humana.

<sup>54</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 259-11-JH de 26 de noviembre de 2019

<sup>55</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 335-13-JP de 12 de agosto de 2020, párr. 120.

*ocurra en condiciones dignas, tanto el lugar de origen, tránsito, destino y retorno*".<sup>56</sup>  
(el subrayado es añadido)

**101.** De tal manera que, el ejercicio del derecho a migrar incluye la posibilidad de retornar al país de origen o residencia habitual en condiciones dignas. Para tal efecto, la Corte considera que el retorno no se limita únicamente a permitir el ingreso de la persona al territorio<sup>57</sup>, sino que también implica garantizar el ejercicio de derechos, el acceso a servicios, promover su integración y, en definitiva, posibilitar el desarrollo de su proyecto de vida nuevamente en el país.<sup>58</sup>

**102.** El representante de la Fundación del Migrante en su escrito de *amicus curiae* expuso a esta Corte que:

*“las personas ecuatorianas retornadas encontramos una serie de obstáculos que producen el grave efecto de limitar o anular el ejercicio de los derechos que son reconocidos en el marco legal ecuatoriano. (...) Uno de los obstáculos más recurrentes tiene que ver con la falta de atención adecuada y eficiente por parte de los diferentes entes públicos. Y una de las razones que explica tal situación es el desconocimiento que se evidencia tanto del marco legal en materia de movilidad humana como de los derechos que asisten a las personas retornadas”*.<sup>59</sup>

**103.** Debe tenerse en cuenta que, mientras más prolongado es el tiempo de permanencia fuera del país, mayores son los desafíos para la integración y el ejercicio de derechos que enfrenta una persona migrante que retorna al Ecuador, sea de manera voluntaria o forzada. El proceso de retorno puede ser más complejo al tratarse de personas con otras condiciones interseccionales de vulnerabilidad, como en el caso bajo análisis, que trata de una persona adulta mayor.

**104.** En esta causa, el señor Jorge Fabián Torres Villagrán manifestó que las circunstancias económicas, políticas y sociales que tienen lugar en Venezuela repercutieron severamente en su condición de vida en ese país y lo obligaron a emprender el retorno al Ecuador con sus hijos. En la audiencia llevada a cabo, expresó que *“el retorno ocurrió en condiciones casi de indigencia y con la pérdida de un patrimonio de 54 años de trabajo. (...) mis hijos también perdieron sus bienes”*.<sup>60</sup>

**105.** Al respecto, la Corte considera que una de las obligaciones esenciales del Estado ecuatoriano respecto de las personas migrantes retornadas, como grupo de atención prioritaria, es asegurar que su documentación de viaje e identidad les permita el

<sup>56</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 259-11-JH de 26 de noviembre de 2019, párr. 107.

<sup>57</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 66 numeral 14.

<sup>58</sup> La Corte toma nota que la Ley Orgánica de Movilidad Humana considera a las personas retornadas como parte de las personas en movilidad humana y contiene disposiciones destinadas a promover el ejercicio de derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, así como de las personas migrantes retornadas.

<sup>59</sup> Escrito de *amicus curiae* presentado el 20 de diciembre de 2020 por el señor Eduardo Baldeón Larrea a nombre de la Fundación del Migrante.

<sup>60</sup> Audiencia realizada por la Corte Constitucional, 22 de diciembre de 2020.

ejercicio de derechos sin discriminación, ni limitaciones que no sean las contempladas en la Constitución y la ley. Y así, de esta manera propiciar la reconstrucción de los vínculos sociales, económicos y culturales que requieren en su proceso de retorno e integración al país.

**106.**En el caso concreto, se verifica que las vulneraciones al derecho a la identidad y al reconocimiento de la personalidad jurídica del accionante, sumadas a su condición de migrante retornado y adulto mayor han dificultado su proceso de integración en el país debido a las barreras en el ejercicio de derechos y acceso a servicios.

## VII.Reparación

**107.**El artículo 86 de la Constitución establece que un juez o jueza, al constatar una violación de derechos constitucionales debe declararla, ordenar la reparación integral que corresponda, sea esta, material o inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, que debe cumplir el destinatario o la destinataria de la decisión judicial y las circunstancias en que deban cumplirse. En concordancia con lo señalado, el artículo 18 de la LOGJCC desarrolla formas de reparación integral a través de las cuales se *“procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación.”*

**108.**Al respecto, el señor Jorge Fabián Torres Villagrán ha manifestado que mediante esta acción solicita como medida de reparación que la Dirección de Registro Civil, Identificación y Cedulación restituya su derecho asignándole un número de cédula de ciudadanía conforme el prefijo que le corresponde como persona ecuatoriana nacida y registrada en el Ecuador, solicita reparación económica, exige disculpas públicas por parte del Registro Civil, requiere que se hagan reformas a la reglamentación y adopten políticas administrativas claras sobre la asignación de prefijos y se capacite al personal del Registro Civil para que no surjan nuevos problemas.

**109.**Constatadas las vulneraciones al derecho a la identidad y al reconocimiento de la personalidad jurídica y en atención a lo manifestado por el accionante, la Corte Constitucional estima pertinente dejar sin efecto la sentencia impugnada y determinar que la presente sentencia constituye en sí misma una forma de reparación.

**110.**En cuanto a la reparación por la vulneración al derecho a la identidad la Corte considera pertinente, que el Registro Civil rectifique el número de la cédula de ciudadanía del señor Jorge Fabián Torres Villagrán y le asignen una numeración conforme los datos de su inscripción de nacimiento en el Ecuador y confiera al accionante las correspondientes certificaciones y constancias de esta corrección.

**111.**Debido a que los obstáculos en el reconocimiento de la personalidad jurídica del accionante fueron provocados por la asignación de un número que no le correspondía, el Registro Civil debe emitir las correspondientes disculpas públicas al señor Jorge Fabián Torres.



### VIII. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección protección **No. 388-16-EP** y **declarar** la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva por parte de los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
2. Dejar sin efecto la sentencia de 11 de febrero de 2017 dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro de la acción de hábeas data No. 7158-2015-00011.
3. **Aceptar** la acción de hábeas data presentada por el señor Jorge Fabián Torres Villagrán y declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la identidad y al reconocimiento de la personalidad jurídica.
4. Exhortar a todas las entidades del sector público y privado a fin de que actualicen sus sistemas informáticos para que las cédulas que inician con el dígito “30” sean reconocidas.
5. Disponer al Registro Civil que en el término de 30 días de notificada esta sentencia, rectifique el número de cédula de ciudadanía al señor Jorge Fabián Torres Villagrán asignándole una numeración conforme los datos de su registro de nacimiento en el Ecuador y confiera a su titular las certificaciones de dicha rectificación que sean necesarias.
6. Disponer al Registro Civil que en el término de 30 días de notificada esta decisión difunda a través de su sitio web institucional y en sus cuentas oficiales de redes sociales el contenido de esta sentencia. En el mismo término y por los mismos medios pida disculpas públicas al señor Jorge Fabián Torres Villagrán. Las disculpas públicas deberán publicarse en el banner principal del sitio web institucional por 1 mes de forma ininterrumpida, y deberán difundirse en redes sociales por el mismo tiempo con el siguiente mensaje:

*La Dirección Nacional de Registro Civil pide disculpas públicas al señor Jorge Fabián Torres Villagrán por la vulneración al derecho a la identidad y los obstáculos ocasionados al ejercicio del reconocimiento de su personalidad jurídica. Esta entidad se compromete a prestar sus servicios, teniendo en cuenta las condiciones de atención prioritaria de adultos mayores y de las personas migrantes retornadas.*

El Registro Civil informará a esta Corte sobre el cumplimiento de esta sentencia en el plazo de 60 días a partir de su notificación.

7. Disponer que el Consejo de la Judicatura, en el plazo de 15 días, difunda esta sentencia entre los operadores de justicia y a través de sus redes sociales y página web institucional e informar a esta Corte sobre su cumplimiento.
8. Disponer la devolución de los expedientes del proceso a las judicaturas de origen.
9. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 23 de junio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**