

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

SUMARIO:

	Págs.
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR	
SENTENCIAS:	
1133-17-EP/21 En el Caso N° 1133-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 1133-17-EP	3
1924-17-EP/21 En el Caso N° 1924-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 1924-17-EP	12
200-12-JH/21 En el Caso N° 200-12-JH y Acumulado Declárese que la sentencia no tiene efectos para los casos en concreto	22
2609-17-EP/21 En el Caso N° 2609-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 2609-17-EP	57
2778-17-EP/21 En el Caso N° 2778-17-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección N° 2778-17-EP.....	66
2185-19-JP y acumulados/21 En el Caso N° 2185-19-JP y acumulados Ordénese al Director General del Registro Civil, Identificación y Cedulación que, en el plazo de tres meses de notificada la presente sentencia y con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo: (i) coordine acciones con la Presidencia de la República para adecuar el artículo 24 del Reglamento de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles; y (ii) adecúe su normativa interna relacionada con la inscripción de nacimiento de niñas y niños cuyos progenitores son personas menores de edad, en particular	73

	Pág.
3139-17-EP/21 En el Caso N° 3139-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 3139-17-EP.....	129
1506-21-EP/21 En el Caso N° 1506-21-EP Desestímese la acción de extraordinaria de protección N° 1506-21-EP	137



Sentencia No. 1133-17-EP/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 01 de diciembre de 2021

CASO No. 1133-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte analiza si la sentencia de casación de 12 de abril de 2017, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a la seguridad jurídica. La Corte desestima la acción extraordinaria de protección al no encontrar las vulneraciones alegadas.

I. Antecedentes procesales

1. El 13 de agosto de 2015, Freddy Rodrigo Carrillo Rivera formuló un juicio de excepciones en contra del procedimiento de coactiva iniciado por la directora distrital del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE).¹
2. Un año más tarde, el 03 de agosto de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil, provincia del Guayas, declaró con lugar la demanda de excepciones y en consecuencia la nulidad del proceso coactivo.²
3. El 25 de agosto de 2016, la directora distrital y el director general del SENAE interpusieron recurso extraordinario de casación. El 26 de agosto de 2016, el Tribunal concedió el recurso y remitió el expediente a la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
4. El 15 de diciembre de 2016, Magaly Soledispa Toro, conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, calificó la admisibilidad del recurso del SENAE, pero únicamente por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.³

¹ Conforme consta en el SATJE el detalle de la causa N°. 09502-2015-00086. El contribuyente presentó juicio de excepciones previas en contra del proceso coactivo signado con el N°. 108-2015. Por una cuantía de USD 215,804.07.

² En lo principal el Tribunal concluyó lo siguiente: *“En la especie, estamos frente a una transgresión a la referida solemnidad dentro del procedimiento coactivo 108-2015 iniciado por la Dirección Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana, el 3 de mayo de 2015, mediante providencia No.- SENAE-DDG-2015-0892-PV, lo cual hace que el auto de pago sea nulo al tenor del artículo 212 numeral 10 del Código Tributario. i) En función del análisis anterior, la Sala ha verificado la procedencia de la primera y tercera excepción interpuesta por el actor en su demanda, y no estima necesario, por la naturaleza de este proceso, entrar al análisis de la segunda excepción formulada por el demandante”.*

³ Corte Nacional de Justicia, recurso de casación N°. 549-2016 f.j. 29. El SENAE en su recurso de casación alegó la causal quinta y la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación. En relación a la

5. El 12 de abril de 2017, los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (voto de mayoría) resolvieron no casar la sentencia recurrida.
6. Finalmente, el 12 de mayo de 2017, el SENAЕ presentó acción extraordinaria de protección, en contra de la sentencia de 12 de abril de 2017, dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.
7. El 8 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N°. 1133-17-EP. El 30 de agosto de 2017, el Pleno del organismo asignó la sustanciación del caso a la ex jueza Pamela Martínez Loayza, quien no realizó actuación alguna dentro de la causa, conforme obra del expediente constitucional.
8. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional del Ecuador.
9. 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, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia de 19 de octubre de 2021 y dispuso que los jueces accionados presenten un informe motivado sobre los argumentos y alegatos expuestos en la demanda. El 28 de octubre de 2021, los actuales jueces nacionales presentaron el informe de descargo.
10. Siendo el estado de la causa, se procede a emitir la correspondiente sentencia.

II. Competencia

11. 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 los artículos 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Alegaciones de las partes

a. Por la entidad accionante (“SENAЕ”)

12. El SENAЕ impugna la sentencia de casación de 12 de abril de 2017, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. La

causal quinta, argumentó que la sentencia recurrida no contiene los requisitos exigidos por la ley y la supuesta infracción del artículo 76.7.1 de la Constitución de la República, de los artículos 25 y 130 del Código Orgánico de la Función Judicial y de los artículos 274, 275 y 276 del Código de Procedimiento Civil. La conjuenza admitió el recurso únicamente por la causal primera.

entidad accionante alega la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (75 CRE), al debido proceso en la garantía de la motivación (76.7.1 CRE), y a la seguridad jurídica (82 CRE). Además, solicita que la Corte declare que la sentencia impugnada violó los derechos constitucionales alegados.

13. En relación a la supuesta afectación a la motivación señala: *“En la sentencia de fecha 12 de abril de 2017, las 15h09 (sic), no explica en ninguna de sus partes el motivo por el cual descartan el fundamento de que la Ley otorga facultad exclusiva a las direcciones distritales para ejercer acción coactiva en nombre del SENAE, por lo que hubo una legal intervención del funcionario ejecutor, a lo que la Sala, luego de un escueto análisis de un (01) párrafo concluye únicamente indicando que: ‘...Entonces, quedo (sic) claro que la Aduana no tiene competencia para proceder con la coactiva en el IVA producto en importaciones...’”*⁴ En ese mismo sentido añade: *“La Sala no realiza un análisis respecto de los alegatos esgrimidos por la Autoridad Aduanera, puesto que fue demostrado que la competencia por parte de la Dirección Distrital de Guayaquil para ejercer la acción coactiva a nombre del SENAE existe y es otorgada por la ley (artículo 218 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones). Obviando además el análisis respecto al hecho de que la acción coactiva nace de una obligación en firme que impone una sanción al señor Carrillo Rivera Freddy Rodrigo”*⁵
14. También, la entidad accionante precisó que: *“En lo que respecta el presente caso, y como fue demostrado en líneas anteriores se ha violentado el derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva por cuanto no se ha respetado la facultad que tienen los Directores Provinciales del SENAE para ejercer la acción coactiva”*.⁶ Además, arguye lo siguiente: *“Evidenciándose así la vulneración flagrante a los derechos de la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, por cuanto los Jueces de la Corte Nacional de Justicia inobservaron los planteamientos realizados por la administración aduanera respecto de la procedencia del proceso coactivo como tal, mismo que su auto de pago sí fue emitido por autoridad competente; nótese que dentro de dicho proceso no tenía absolutamente nada que ver los aspectos respecto al IVA determinados en la rectificación de tributos que constituía como un acto firme”*.⁷
15. Finalmente, la entidad accionante alega que la sentencia impugnada provoca grandes perjuicios a la Institución, a los ciudadanos y al Estado ecuatoriano.

b. Por parte de los jueces accionados

16. Los jueces nacionales informaron que Ana María Crespo Santos, Maritza Tatiana Pérez Valencia y José Luis Terán Suárez, quienes emitieron la sentencia impugnada, ya no forman parte de la Corte Nacional de Justicia en la actualidad. Además,

⁴ *Ibidem*, fj 54. vta.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*, 55 vta.

indicaron que en la sentencia impugnada los jueces accionados expusieron los fundamentos para dictar dicha decisión.

IV. Análisis del caso

17. Esta Corte analizará la supuesta afectación a los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, al contener una argumentación completa. En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, éste solamente fue enunciado y no cuenta con una argumentación completa para ser analizado por esta Corte, pese a realizar un esfuerzo razonable.⁸

En relación al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

18. La Constitución consagra a la motivación como una garantía del debido proceso.⁹ En el ámbito jurisdiccional, la motivación consiste fundamentalmente en el ejercicio argumentativo por medio del cual los jueces fundamentan su interpretación de las disposiciones normativas aplicadas a los casos bajo su resolución. En suma, el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) **una fundamentación normativa suficiente**, y (ii) **una fundamentación fáctica suficiente**.¹⁰
19. En el presente caso, el SENA E considera que la sentencia no se encuentra motivada pues los jueces nacionales no habían explicado los fundamentos sobre los cuales descartaron la facultad para ejercer la acción coactiva de la dirección distrital de la entidad, ni habrían analizado los alegatos formulados por la entidad de control acerca de dicha facultad.
20. Esta Corte observa que el recurso de casación fue admitido a trámite por la causal primera de la Ley de Casación, por la presunta errónea interpretación de artículo 165 numeral 1 del Código Tributario y la supuesta falta de aplicación del artículo 218 h) del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.¹¹

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20 párrafo 21.

⁹ Constitución de la República, artículo 76: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No 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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1158-17-EP/21, párrafo 61.

¹¹ Código Tributario, artículo 165: “Solemnidades sustanciales. - Son solemnidades sustanciales del procedimiento de ejecución: 1. Legal intervención del funcionario ejecutor. (...)”. Código Orgánico de la Producción e Inversiones, artículo 218.- “Competencias de las Direcciones Distritales.- La servidora o el

21. En la sentencia impugnada, en el considerando 5.2.1. los jueces accionados advierten que el recurrente debe delimitar los cargos imputados en su recurso con precisión y exactitud por cualquiera de los tres modos de infracción establecidos: a) Aplicación indebida; b) Falta de aplicación; y c) Errónea interpretación de normas de derecho sustantivas, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios. Además, precisan que los tres cargos son excluyentes del análisis de un mismo atributo respecto a la misma norma impugnada.
22. Más adelante, los jueces de la Sala, frente a los cargos formulados por SENA E. Al examinar la sentencia atacada, encontraron el siguiente razonamiento del Tribunal: “(...) d) *En consecuencia, no cabe la menor duda de que el Administrador de Aduanas del Primer Distrito no era competente para emitir la rectificación de tributos y el título de crédito, ni para expedir la Resolución Impugnada, actos que en consecuencia resultan nulos...*”.¹² Además, el Tribunal señaló que en el caso se incumple con el artículo 165.1 del Código Tributario. Debido a que, no existió una legal intervención del funcionario ejecutor en el proceso coactivo N°. 108-2015. Es decir que, el funcionario del SENA E no tenía competencia alguna para intervenir en el proceso coactivo, pues se perseguía el pago del IVA. El SRI es el único ente autorizado para recaudar ese tributo. En consecuencia, a criterio del Tribunal el auto de pago era nulo.
23. Los jueces accionados en lo relacionado al sujeto activo del IVA, señalaron que el Servicio de Rentas Internas (SRI) es el encargado de recaudar el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Los operadores de justicia se refirieron a varios fallos emitidos por la anterior Corte Suprema de Justicia y la actual Corte Nacional de Justicia.¹³ En dichos fallos se ha señalado que el SRI “*es el ente tributario encargado de la administración del Impuesto al Valor Agregado y por ende, a quien se le ha atribuido las facultades determinadora, de control, recaudadora, reglamentaria, sancionadora y resolutive*”.¹⁴
24. Los jueces accionados señalaron que: “*...el Servicio Nacional de Aduana es incompetente para ejercer el cobro vía coactiva en relación al IVA pagado en importaciones (sic); también es importante expresar que este IVA generado en compras, se constituye crédito tributario, comprendiéndose que el pedido de devolución o compensación del mismo se lo pueda solicitar de manera exclusiva al administrador del impuesto. Entonces, queda claro que la Aduana no tiene competencia para proceder con la coactiva en el IVA producido en importaciones*”(sic).¹⁵ Por todo lo expuesto, los jueces nacionales concluyeron que no se configuró ninguno de los vicios de casación alegados dentro de la causal primera y no casaron la sentencia impugnada.

servidor a cargo de las direcciones distritales tendrá las siguientes atribuciones: (...) h. *Ejercer la acción coactiva en nombre del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.”*

¹² Corte Nacional de Justicia, recurso de casación N°. 549-2016 fj. 31 vta.

¹³ *Ibidem*. Se refiere a los fallos N°. 170-2003, 177-2003, 19-2008, 168-2009 y 231-2009.

¹⁴ *Ibidem*, fj. 31.

¹⁵ *Ibidem*, fj. 31 vta.

25. Esta Corte ha precisado que la *fundamentación normativa* debe contener la enunciación y justificación *suficiente* de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación *suficiente* de su aplicación a los hechos del caso.¹⁶
26. Esta Corte verifica que las autoridades jurisdiccionales demandadas analizaron el fondo de cada uno de los cargos propuestos dentro de la causal primera, con mención de las normas jurídicas que aplicaron y, además, justificando tal aplicación a lo señalado en el escrito del recurso presentado. De allí que la sentencia no solo se pronunció respecto del cargo del SENAE, sino que además explicó la pertinencia de las disposiciones legales que fueron invocadas.
27. Además, esta Corte advierte que el SENAE defiende su competencia para ejercer la acción coactiva del IVA en el caso. La Corte Constitucional para atender esta alegación debería revisar la corrección del razonamiento del tribunal de casación sobre el fondo de la controversia. Esto no es materia de una acción extraordinaria de protección, porque correspondería a lo que la jurisprudencia de esta Corte ha denominado examen de mérito, lo que para estos casos de origen tributario resulta improcedente (sentencia N° 176-14-EP/19).¹⁷

Acerca del derecho a la seguridad jurídica

28. La Constitución consagra a la seguridad jurídica como el derecho que otorga certeza a los justiciables.¹⁸ Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.¹⁹
29. El SENAE a lo largo de su demanda alega que los jueces nacionales no realizaron un correcto control de legalidad de la sentencia impugnada. A criterio de la entidad de control, las autoridades jurisdiccionales al no casar la sentencia impugnada omitieron aplicar el artículo 218.h. del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, que trata sobre la potestad de los directores distritales del SENAE de ejercer la acción coactiva.
30. Esta Corte de manera reiterada ha señalado que el recurso de casación debido a su carácter extraordinario, está revestido de condicionamientos que resultan sustanciales para su presentación, tramitación y resolución. Dichos condicionamientos o requisitos,

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, caso N° 1158-17-EP/21, párrafo 61.1.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, caso N° 2059-13-EP/20, párrafo 20.

¹⁸ Constitución de la República, artículo 82: “*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 1593-14-EP/20, párrafo 18.

previstos por la ley, son indispensables para que un recurso de casación prospere.²⁰ La Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia al resolver el recurso está limitada a pronunciarse exclusivamente acerca de los cargos elevados por el recurrente respecto de la decisión impugnada, estando impedida de revisar otras cuestiones o subsanar la inadecuada interposición del recurso con base en el *principio iura novit curia*. Al resolver este tipo de recursos, el rol del órgano casacional es el de confrontar la decisión impugnada con los cargos formulados contra ella y en relación con la normativa legal citada y los recaudos procesales.²¹

31. La entidad accionante en su recurso de casación, dentro de la causal primera reclama la presunta errónea interpretación de artículo 165 numeral 1 del Código Tributario y la supuesta falta de aplicación del artículo 218 h) del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.
32. Esta Corte verifica que, en la sentencia impugnada, los jueces accionados a partir del considerando 5 analizaron si se configura o no la causal propuesta por SENAE. La Corte observa que en la sentencia impugnada los operadores de justicia realizaron un análisis acerca del fondo del recurso de casación. De manera central los jueces accionados puntualizaron que el SRI es la entidad encargada de la administración del IVA. Por lo tanto, solamente dicha entidad puede ejercer sus facultades determinadora, de control, recaudadora, reglamentaria, resolutoria y sancionadora. Mientras que, el SENAE es incompetente para ejercer la acción de cobro por vía coactiva del IVA producido en importaciones.
33. Por tanto, este organismo verifica que los jueces nacionales observaron la naturaleza extraordinaria del recurso de casación, atendieron la causal propuesta y realizaron un análisis acorde a la etapa de resolución del recurso de casación. Es decir que, los jueces accionados aplicaron las normas claras, previas y públicas contenidas en el artículo 3 causal primera de la Ley de Casación. En consecuencia, la Corte concluye que los operadores de justicia actuaron otorgando certeza a las partes.
34. Esta Corte estima necesario puntualizar que la aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales es una tarea exclusiva de los jueces ordinarios. El SENAE alega una supuesta falta de aplicación del artículo 218 h. del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, sobre las competencias de los directores distritales del SENAE, cuya aplicación es competencia exclusiva de los jueces ordinarios. La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a este derecho en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 838-14-EP/19, párrafo 20.

²¹ *Ibidem*, párrafo 21.

acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales.²² Por lo cual, esta Corte no se pronunciará sobre esta alegación.

35. Finalmente, se recuerda al SENA E que la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha mencionado que la sola inconformidad con la decisión impugnada no constituye razón suficiente para determinar la procedencia de una acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario. En consecuencia, la presentación de dicha acción, solo cabe ante la existencia de una vulneración real de derechos, caso contrario su innecesaria presentación podría constituir un abuso del derecho, conforme lo determina el artículo 23 de la LOGJCC.²³

V. 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) Desestimar la acción extraordinaria de protección No. **1133-17-EP**.
- 2) Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

**DANIELA
SALAZAR
MARIN**

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN
Date: 2021.12.08
09:21:56 -05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de diciembre de 2021.- Lo certifico

**AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI**

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

²² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2034-13-EP/19, párrafo 22.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 2127-17-EP/21, párrafo 23.



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 1133-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles ocho de diciembre de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1924-17-EP/21
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M. 01 de diciembre de 2021

CASO No. 1924-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: En el marco de una acción de protección propuesta en contra de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por dicha entidad en contra de la sentencia que resolvió el recurso de apelación. La Corte examina el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y desestima la causa al encontrar que la decisión judicial impugnada no vulneró la referida garantía del debido proceso.

I. Antecedentes Procesales

1.1. Trámite en las instancias

1. Adriana Abad Vásquez presentó una acción de protección en contra de la resolución No. SCVS.INPAL.17.0000678, emitida el 21 de febrero de 2017, por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.¹ Mediante dicha resolución se negó *“la impugnación presentada por la economista Adriana Elizabeth Abad Vásquez, de la Resolución No. SCVS.IRC.16.0519 de 13 de diciembre de 2016, expedida por el economista Marco Peñaloza Bonilla, Intendente de Compañías de Cuenca, en la que se ordenó cancelar la inscripción del Registro Nacional de Auditores Externos de la mencionada economista”*. La causa fue signada con el No. 01904-2017-00006.
2. El 11 de abril de 2017, los jueces del Tribunal de Garantías Penales de Azuay resolvieron aceptar la acción de protección. Aquello en virtud de que los juzgadores de instancia evidenciaron que la resolución impugnada vulneró los derechos al debido proceso y seguridad jurídica alegados por la accionante. Además, los jueces de primera instancia dispusieron a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros la reinscripción de la accionante en el Registro Nacional de Auditores Externos.²

¹ Según obra a fojas 51 del expediente de primera instancia la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros resolvió cancelar la inscripción de Adriana Abad Vásquez en el Registro Nacional de Auditores Externos. Esto en virtud de que la mencionada auditora habría incurrido en la causal de falta de idoneidad prevista en el artículo 326 de la Ley de Compañías al haber sido designada interventora de la compañía ECUADOR GOLD ECUAGOLD S.A. cuando había sido contratada como auditora externa de la compañía GRUMINTOR S.A. Esta última compañía habría sido accionista de la primera.

² *“(…) Por la naturaleza de esta resolución, garantizando una auténtica protección de derechos constitucionales; y, conforme lo previsto en el Art. 5 de la LOGJCC, modulamos los efectos de esta*

3. Frente a dicha decisión Xavier Emiliano Oquendo Polit, en calidad de procurador judicial de Suad Raquel Manssur Villagrán, quien, a la fecha, era Superintendente de Compañías, Valores y Seguros, y Marisol Mesa Pinzón, en su calidad de directora regional de la Procuraduría General del Estado en Cuenca, de forma independiente, presentaron recursos de apelación. Mediante sentencia dictada y notificada el 22 de mayo de 2017, los jueces de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay decidieron rechazar los recursos de apelación antes referidos y confirmar la sentencia subida en grado.
4. El 24 de mayo de 2017, Xavier Emiliano Oquendo Polit, procurador judicial de Suad Raquel Manssur Villagrán, entonces Superintendente de Compañías, Valores y Seguros, presentó recurso de aclaración y ampliación de la sentencia referida en el párrafo *ut supra*. Dicha petición fue rechazada mediante auto dictado y notificado el 09 de junio de 2017 por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay.
5. Finalmente, el 11 de julio de 2017, Xavier Emiliano Oquendo Polit, procurador judicial de Suad Raquel Manssur Villagrán, entonces Superintendente de Compañías, Valores y Seguros (en adelante “la Superintendencia” o “la entidad accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada y notificada el 22 de mayo de 2017 por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay.

1.2. Trámite en la Corte Constitucional

6. Mediante auto de Sala de Admisión de 20 de febrero de 2018, los ex jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos y Alfredo Ruiz Guzmán resolvieron admitir a trámite la acción extraordinaria que nos ocupa. Mediante sorteo efectuado por el Pleno de este Organismo en sesión ordinaria de 14 de marzo de 2018, el presente caso correspondió al ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez, quien no efectuó ninguna actuación jurisdiccional, según obra del expediente.
7. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional y conforme el sorteo realizado por el Pleno de este Organismo, en sesión ordinaria de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento mediante providencia de 29 de octubre de 2021. Además, a través de dicho auto se dispuso que

sentencia resolviendo también dejar sin efecto la Resolución N° SCVS.IRC.16.0519, de 13 de Diciembre del 2016, suscrita por el Econ. Marco Peñaloza Bonilla, INTENDENTE DE COMPAÑÍAS DE CUENCA; mediante la cual se resuelve: “... CANCELAR la inscripción de la Economista Adriana Abad en el Registro Nacional de Auditores Externos, por haber incurrido...”; consecuentemente esta Judicatura dispone que: la abogada Suad Manssur Villagrán, ordene a quien corresponda la reinscripción de la Econ. Adriana Elizabeth Abad Vázquez en el Registro Nacional de Auditores Externos, para lo que se le concedió el plazo de 8 -ocho días- (...)”.

los jueces accionados presenten un informe motivado sobre los fundamentos de la mencionada demanda. El 23 de noviembre de 2021, los jueces accionados remitieron el informe de descargo requerido.

8. Siendo el estado de la causa, se procede a dictar la correspondiente sentencia.

II. Competencia

9. 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. Argumentos de las partes

3.1. Por parte de la entidad accionante: Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros

10. Luego de reseñar los hechos que dieron origen a la acción de protección y lo sustanciado en dicha garantía jurisdiccional, el representante de la Superintendencia afirma que la decisión judicial impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la CRE. Esto en virtud de que:

- a. *“(...)La Sala de lo Laboral no analizó nuestros argumentos expuestos en las dos audiencias públicas que se han celebrado en este proceso y solo se ha limitado a reproducir textualmente el contenido de la primera sentencia, en la cual los Jueces del Tribunal Penal de primera instancia tampoco se pronunciaron sobre nuestros alegatos, evitando aplicar estrictamente lo que determina la Constitución de la República en su artículo 76 numeral 5 (...)”.*

- b. En cuanto a la aplicación de las normas que establecen la calificación y registro de las personas naturales y jurídicas que ejercen actividades de auditoría externa y los requisitos mínimos que deben contener los informes de auditoría externa indican que:

“(...) Los Jueces del Tribunal Penal y los de la Sala de lo Laboral determinaron que era procedente aplicar el numeral 5 del artículo 76 de la Constitución de la República en el presente caso, ya que existía un supuesto conflicto entre normas. Para que dicho criterio pueda ser aplicado, los Jueces debieron confirmar que la sanción en ambos cuerpos normativos sea diferente, esto es, que una sea más rigurosa que otra (...)”.

Según sostiene la entidad accionante dicho argumento fue expuesto en la audiencia celebrada el 22 de marzo de 2017. Sin embargo, este no habría sido considerado por ninguno de los juzgadores que conocieron la causa *in comento*.

- c. *“(...) En ninguna de las dos resoluciones se analizó la facultad discrecional que posee la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros para retirar la calificación concedida a un auditor externo, en virtud de lo establecido en los artículos 213 de la Constitución de la República, 318, 320, 326, 430 y 431 de la Ley de Compañías (...)”.*

Además, señala que dicha facultad discrecional de la Superintendencia para retirar la calificación de auditora externa de la accionante del proceso originario fue aplicada a través de un procedimiento administrativo en el que se le habría dado la oportunidad de presentar sus informes de descargo. Por lo cual, a juicio de la Superintendencia no se habría vulnerado el derecho a la defensa, debido proceso y seguridad jurídica alegados en el proceso originario.

11. Asimismo, la Superintendencia arguye la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en virtud de que los jueces que resolvieron la causa en primera instancia *“no han ejecutado ningún razonamiento moderadamente procedente en este caso. Y lo grave, es que los Jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial del Azuay, en la sentencia dictada el 22 de mayo de 2017, a las 12h00 debiendo subsanar los errores cometidos por el Tribunal de primera instancia, no lo hicieron y más bien ratificaron el fallo, pero de una manera más violatoria a los derechos constitucionales, por cuanto no explican la pertinencia de las disposiciones invocadas, incumpliendo con el derecho de las partes a que todo fallo debe ser motivado (...)”.*

12. En el acápite sobre relevancia constitucional la entidad accionante manifiesta que:

“(...) Desde la sentencia de primera instancia se debió declarar la improcedencia de la demanda de acción de protección presentada por la economista Adriana Abad Vázquez, en virtud de lo señalado en los numerales 1 y 4 del artículo 40 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por cuanto no se ha demostrado la violación de derecho constitucional alguno dentro de la acción de protección (...)”.

13. Esto en virtud de que además la accionante del proceso originario no habría demostrado por qué el proceso contencioso administrativo no era el procedimiento adecuado y eficaz para plantear sus pretensiones.
14. En virtud de ello, la Superintendencia solicita que se declare a) la vulneración de los derechos constitucionales alegados por dicha entidad y b) la improcedencia de la acción de protección de origen.

3.2. Por parte de los jueces accionados: jueces de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay

15. En su informe de descargo los jueces accionados manifiestan, en lo principal, que:

- a. La cancelación en el Registro de Auditores Externos se basó “*en un reglamento que en efecto se encontraba derogado, a la fecha de emitir la sanción*”. Por lo cual, a juicio del tribunal accionado, se vulneró el derecho a la seguridad jurídica.
- b. La Superintendencia pudo ejercer su derecho a la defensa ya que en todo momento habría ejercido dicho derecho. Por lo que consideran que la entidad accionante “*pretende una nueva valoración de la prueba*”.
- c. Que la sentencia impugnada cumple con los requisitos de: a) comprensibilidad, ya que “*el fallo fue expresado en lenguaje claro*”, y b) razonabilidad, ya que se identificaron las normas de la competencia, y que las disposiciones normativas invocadas “*se relacionan a la naturaleza y objeto de la controversia*”.

IV. Análisis constitucional

16. De la revisión íntegra de la demanda y conforme lo reseñado en el acápite anterior se observa que la Superintendencia alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (Art. 82 de la CRE) y el debido proceso en la garantía de la motivación (Art. 76.7, letra l) de la CRE).
17. Sin embargo, este Organismo encuentra que los cargos esgrimidos por la entidad accionante se refieren únicamente al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, toda vez que sus argumentos se centran en afirmar que los jueces accionados no consideraron lo expuesto por dicha entidad en primera y segunda instancia. Es decir, que a juicio de la Superintendencia los jueces de segunda instancia solo habrían repetido los argumentos de la sentencia de primera instancia, sin plantear su propio análisis. Principalmente, los cargos relacionados con que: **a)** no habría existido conflicto entre las normas infra constitucionales aplicadas en el proceso administrativo. Por lo cual, no se debía haber aplicado el artículo 76.5 de la CRE³ y; **b)** no se habría analizado la “*facultad discrecional*” de dicha entidad para retirar la calificación concedida a un auditor externo.
18. Por lo expuesto, el análisis que se desarrollará a continuación se ceñirá únicamente en determinar si en la sentencia impugnada se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

19. El artículo 76, numeral 7, letra l) de la CRE establece que: “*En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el*

³ “*En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aún cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora.(...)*”.

derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No 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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados. (...)”.

20. En cuanto a la garantía de la motivación, este Organismo, a través de lo resuelto en su reciente jurisprudencia⁴, “*se aleja de forma explícita y argumentada de su jurisprudencia relativa al test de motivación*”. Por ello, para el análisis de dicha garantía del debido proceso la Corte estableció que:

*“(...) el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura **mínimamente completa**, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente (...) **la fundamentación normativa** debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso (...) **la fundamentación fáctica** debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Como lo ha señalado esta Corte, “la motivación no se agota con la mera enunciación de [... los] antecedentes de hecho [es decir, de los hechos probados]”, sino que, por el contrario, “los jueces [...] no motiva[n] su sentencia [... si] no se analizan las pruebas (...)”.*⁵

21. En la especie, la Corte observa que la accionante del proceso originario alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Aquello, en virtud de que el reglamento con base en el cual se habría fundamentado la resolución impugnada “*se encuentra derogado por el Reglamento que consta en el registro oficial (sic) No. 879 del II de Noviembre de del 2016, No. SCVS-INC DNCDN-2016-01*”. Al respecto, los jueces accionados sostuvieron que:

*“(...) al haberse basado la cancelación de la inscripción de la accionante del Registro de auditores Externos, **en un reglamento que en efecto se encuentra derogado**, a la fecha de emitir la sanción-13 de diciembre de 2016-, se ha violado la seguridad jurídica, misma que le asegura a todo ciudadano el derecho a que se apliquen normas previas y claras, pero sobre todo vigentes, por parte de las autoridades competentes, en el caso que nos ocupa, únicamente se enumeran los artículos pero no se explica el supuesto cometimiento de los actos, no se analizan las pruebas de descargo”.*⁶ (énfasis añadido).

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafos 61, 61.1 y 61.2.

⁵ *Ibíd.*

⁶ Ver foja 78 del expediente de segunda instancia.

22. Por otro lado, en la demanda de acción de protección también se alegó el derecho al debido proceso en la garantía de no ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza (Art. 76.3 de la CRE). Sobre dicho cargo la Corte constata que los jueces de segunda instancia concluyeron que:

*“(...) no se ha probado que la accionante haya entregado la información al Servicio de Rentas Internas, lo que ha hecho es suscribir una acta en la que se manifiesta no tener la información requerida, (fs.43 del cuaderno de segunda instancia) (...) pero como bien lo indica la accionante, aún si se hubiera entregado dicha información, estaría incurso en lo dispuesto en el Art. 22 del Reglamento vigente, porque se estaría inobservando un principio constitucional prescrito en el Art. 76 [numeral 5] de nuestra Carta magna (sic) (...)”.*⁷

23. Asimismo, tal como se dejó anotado *ut supra* la Superintendencia sostiene que se han vulnerado sus derechos constitucionales por dos razones. La primera relativa a que los jueces accionados no debían aplicar del derecho al debido proceso en la garantía de aplicar la sanción menos rigurosa en el caso de que exista conflicto entre dos normas de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho (art. 76.5 CRE).

24. Al respecto, se encuentra que el tribunal de apelación sí se pronunció sobre el primer asunto. Así, señaló que en el caso de que la accionante del proceso originario no hubiera entregado información sobre la compañía auditada al Servicio de Rentas Internas *“(...) la accionante del proceso originario estaría incurso en lo dispuesto en el Art. 22 del Reglamento vigente, porque se estaría inobservando un principio constitucional prescrito en el Art. 76 de nuestra Carta Magna (sic) (...)”.*

25. Con relación a que los jueces de segunda instancia no habrían considerado la “facultad discrecional” de la Superintendencia para retirar la calificación concedida a un auditor externo, este Organismo observa que este tema fue abordado de forma implícita por el tribunal al establecer que se vulneraron derechos fundamentales de Adriana Abad Vásquez, lo que supone que la controversia no se limitaba a la forma de ejercicio las potestades de una administración pública.

26. Sobre ello, los jueces de apelación consideraron que:

“(...) si bien es cierto puede impugnar esta resolución en la vía contencioso administrativa, en el presente caso esta no resulta efectiva, ya que la accionante requiere una respuesta inmediata, ante un acto que ha violado sus derechos, por parte de una autoridad pública no judicial como es la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. En conclusión se ha violado derechos de rango constitucional, que como se dijo son universales, de todos los seres humanos por su condición de tales, razón por la cual este problema no puede encontrar la solución a través de las acciones comunes. Tiene derecho a que se observe el Art. 82, de la Constitución de la República

⁷ *Ibid.*

del Ecuador relacionado con la seguridad jurídica y el debido proceso al tenor de lo que dispone el Art. 76, numeral 5 ibide (sic), en relación con el Art. 40 numeral I de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Social (...).⁸

27. De lo analizado este Organismo constata que en la decisión judicial impugnada se analizaron los cargos relevantes propuestos por la accionante del proceso de origen. Esto es, las alegaciones en cuanto a que la resolución administrativa impugnada habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de no ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza. Así como también los cargos esgrimidos por la Superintendencia, tal como se dejó anotado en los párrafos del 23 al 26 *supra*.
28. En consecuencia, la decisión judicial impugnada sí incluye una **estructura mínimamente completa** en la cual se evidencia una fundamentación jurídica y fáctica suficiente⁹ con base en la cual los jueces accionados decidieron rechazar el recurso de apelación presentado por la Superintendencia. Además, tal como se dejó anotado en el párrafo anterior, en la sentencia impugnada se valoraron los elementos probatorios que los jueces, consideraron relevantes para resolver la mencionada causa. Por lo tanto, dicha sentencia no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
29. Finalmente, la Corte Constitucional considera importante recordar a la entidad accionante que la inconformidad con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no puede ser alegado a través de esta garantía jurisdiccional, toda vez que ésta no debe ser considerada como una instancia adicional.¹⁰

V. 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. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección No. **1924-17-EP**.
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.

⁸ Ver foja 78 y vuelta del expediente de segunda instancia.

⁹ Ver Corte Constitucional del Ecuador sentencia No. 1158-17-EP/21 párrafos 61.1 y 61.2. “(...) *la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. (...) la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso (...)*”.

¹⁰ Ver Corte Constitucional del Ecuador sentencia No. 785-13-EP/19, párrafo 18.

3. Notifíquese y archívese.

DANIELA
SALAZAR
MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2021.12.08 09:21:00
-05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de diciembre de 2021.- Lo certifico

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 1924-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles ocho de diciembre de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 200-12-JH/21
 (Apremio personal derivado de retenciones indebidas y de
 obstaculizaciones al régimen de visitas, y su incidencia en
 los derechos de niños, niñas y adolescentes)
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 01 de diciembre de 2021.

CASO No. 200-12-JH Y ACUMULADO

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

SENTENCIA

**Apremio personal derivado de retenciones indebidas y de obstaculizaciones al
 régimen de visitas, y su incidencia en los derechos de niños, niñas y adolescentes**

Tema: Se analizan las acciones de hábeas corpus presentadas en razón de los apremios personales que fueron dictados en dos procesos judiciales, sobre la base del artículo 125 del Código de la Niñez y Adolescencia. La Corte Constitucional determina la procedencia de la garantía de hábeas corpus en este tipo de procesos, establece parámetros para evitar que la privación de la libertad se torne en arbitraria y/o ilegal, y desarrolla lineamientos generales para valorar el interés superior de niños, niñas y adolescentes.

1. Procedimiento ante la Corte Constitucional
 - 1.1. Causa 200-12-JH
 - 1.2. Causa 291-20-JH
2. Competencia
3. Hechos del caso
 - 3.1. Causa 200-12-JH
 - 3.1.1. Proceso judicial de retención indebida de la niña NN, N°. 09326-2011-0538HA
 - 3.1.2. Del procedimiento administrativo N°. 29-2012 ante la Junta Cantonal de Naranjito
 - 3.1.3. Del proceso de hábeas corpus No. 61-2012.
 - 3.2. Causa 291-20-JH
 - 3.2.1. Proceso de régimen de visitas N°. 17986-2014-1175
 - 3.2.2. Del proceso de hábeas corpus N°. 05202-2020-00167
4. Análisis
 - 4.1. La procedencia del hábeas corpus respecto al apremio personal ordenado conforme el artículo 125 del CNA
 - 4.1.1. El proceso establecido en el artículo 125 del CNA
 - 4.1.2. El apremio personal y la procedencia del hábeas corpus dentro del proceso establecido en el artículo 125 del CNA
 - 4.1.3. El apremio personal en relación con la retención indebida de hijos o hijas (primer supuesto del artículo 125 del CNA)

- 4.1.4. El apremio personal en relación con la obstaculización del régimen de visitas (segundo supuesto del artículo 125 del CNA).....
- 5. Consideraciones Adicionales:.....
- 5.1. Lineamientos al momento de otorgar medidas a favor de NNA en el marco de procesos que versen sobre sus derechos
- 5.1.1. Interés superior del niño
- 5.1.2. La opinión de los NNA en procesos judiciales y administrativos
- 5.1.3. La importancia de la familia y el entorno familiar para un niño
- 6. Conclusiones.....
- 7. Decisión

1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

1.1. Causa 200-12-JH

1. El 6 de julio de 2012, el juez cuarto de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas-Milagro dictó sentencia dentro del juicio de hábeas corpus N°. 61-2012. El 18 de diciembre de 2012, remitió el expediente a la Corte Constitucional y fue signado con el N°. 200-12-JH.
2. El 28 de mayo de 2013, el caso N°. 200-12-JH fue seleccionado por la respectiva Sala de la Corte Constitucional.
3. Luego de que los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del 19 de marzo de 2019, el Pleno de este Organismo sorteó la presente causa al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, quien avocó conocimiento de la misma mediante auto del 11 de junio de 2019.
4. En autos del 13 de julio de 2020 y 22 de julio de 2021, el juez ponente dispuso a la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Naranjito que, en el término de cinco días, remita en archivo digital las actuaciones realizadas dentro de la causa N°. 09326-2011-0538HA, correspondiente al proceso de recuperación o entrega de hijo o hija iniciado por la señora Lisbeth Estefanía Torrales Sánchez¹.
5. El 4 de agosto de 2021, se remitió el archivo digital solicitado.

1.2. Causa 291-20-JH

6. El 3 de febrero de 2020, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Latacunga dictó sentencia dentro del juicio de hábeas corpus N°. 05202-2020-00167. El 8 de julio de 2020, se remitió el

¹ Se solicitó el archivo digital de esta causa, por cuanto en el contexto de este proceso se dictó una medida de apremio personal que, posteriormente, dio origen al proceso de hábeas corpus N°. 61-2012.

- expediente a la Corte Constitucional y el mismo fue signado con el N°. 291-20-JH.
7. Luego de que los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, el 6 de abril de 2021, el caso N°. 291-20-JH fue seleccionado por la respectiva Sala de la Corte Constitucional.
 8. En sesión ordinaria del 12 de mayo de 2021, el Pleno de este Organismo sorteó la presente causa al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
 9. En sesión ordinaria del 16 de junio de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la acumulación de la causa N°. 291-20-JH a la N°. 200-12-JH.
 10. Mediante auto del 17 de agosto de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la presente causa.
 11. El 28 de octubre de 2021, la Sala de Revisión conformada por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Agustín Grijalva Jiménez, aprobaron el proyecto de sentencia de la causa 200-12-JH y acumulado.

2. Competencia

12. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República (“CRE”), en concordancia con los artículos 2, numeral 3, y 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la competencia para expedir precedentes de carácter *erga omnes*, corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.
13. Este Organismo pudo constatar que en los casos seleccionados se concedieron las acciones de hábeas corpus, y se ordenó la libertad inmediata de las personas implicadas. Además, no se evidencia que exista una vulneración de derechos constitucionales cuyo daño subsista y requiera ser reparada², por lo que la Corte emitirá una sentencia con efectos generales y no revisará las decisiones dictadas dentro de los procesos de hábeas corpus.

3. Hechos del caso

3.1. Causa 200-12-JH

14. Para una mejor comprensión de la causa N°. 200-12-JH, se expondrán los hechos suscitados dentro de los procesos administrativos y judiciales relacionados con

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 159-11-JH/19, del 26 de noviembre de 2019, párr. 11.

la niña NN³, mismos que llevaron a que el señor Félix Quinteros Ibarra iniciara un proceso de hábeas corpus.

3.1.1. Proceso judicial de retención indebida de la niña NN, N°. 09326-2011-0538HA

15. El 16 de noviembre de 2011, la señora Lisbeth Estefanía Torrales Sánchez solicitó la recuperación de su hija NN, amparada en los artículos 106 numeral 2⁴ y 125⁵ del Código de la Niñez y Adolescencia (“CNA”), en contra del señor Darwin Iván Franco Cortez, padre de NN.
16. En auto del 17 de noviembre de 2011, el juez Vigésimo Sexto Multicompetente del cantón Naranjito (“**juez de Naranjito**”) avocó conocimiento de la causa y dispuso:
enviar atento oficio al Jefe de la Policía Nacional del Cantón Naranjito, a fin de que ordene a uno de los señores Policías a su mando y procedan a la recuperación de la menor [NN], y de ser necesario se practique el allanamiento quien se encuentra en poder de su padre el señor DARWIN IVAN FRANCO CORTEZ.
17. El 28 de mayo de 2012, la señora Lisbeth Estefanía Torrales Sánchez manifestó que pudo recuperar a su hija. No obstante, relató que ella y su hija volvieron a vivir con el señor Darwin Iván Franco Cortez. De manera posterior, señaló que la habrían “*botado*” de la casa en donde residían y que Darwin Iván Franco Cortez se quedó con su hija. Por tales motivos, fundamentándose en el artículo 125 del CNA, solicitó que se ordene nuevamente la recuperación de su hija.
18. En auto del 29 de mayo de 2012, el juez de Naranjito dispuso:

³ La decisión de excluir de la presente sentencia los nombres completos de la niña involucrada en los procesos judiciales y administrativo, relacionados con el caso seleccionado, se da en aras de su interés superior y como medida de resguardo de sus derechos constitucionales.

⁴ Código de la Niñez y Adolescencia, publicado en el Registro Oficial 737 del 3 de enero de 2003, artículo 106, sobre las reglas para confiar el ejercicio de la patria potestad: “*Para confiar la patria potestad en los casos previstos en el artículo 325 [actual 307] del Código Civil, el Juez, luego de oír al adolescente, al niño o niña que estén en condiciones de expresar su opinión observará las siguientes reglas: (...) 2.- A falta de acuerdo de los progenitores o si lo acordado por ellos es inconveniente para el interés superior del hijo o hija de familia, la patria potestad de los que no han cumplido doce años se confiará a la madre, salvo que se pruebe que con ello se perjudica los derechos del hijo o la hija (...)*”.

⁵ *Ibid.*, artículo 125, sobre la retención indebida del hijo o la hija: “*El padre, la madre o cualquier persona que retenga indebidamente al hijo o hija cuya patria potestad, tenencia o tutela han sido encargadas a otro, o que obstaculice el régimen de visitas, podrá ser requerido judicialmente para que lo entregue de inmediato a la persona que deba tenerlo y quedará obligado a indemnizar los daños ocasionados por la retención indebida, incluidos los gastos causados por el requerimiento y la restitución.*

Si el requerido no cumple con lo ordenado, el Juez decretará apremio personal en su contra, sin perjuicio de ordenar, sin necesidad de resolución previa, el allanamiento del inmueble en que se encuentra o se supone que se encuentra el hijo o hija, para lograr su recuperación”.

enviar atento oficio al Jefe de la Policía Nacional del Cantón Naranjito, a fin de que ordene a uno de los señores Policías a su mando y procedan a la recuperación de la menor (NN), y de ser necesario se practique el allanamiento quien se encuentra en poder de su padre el señor DARWIN IVAN FRANCO CORTEZ.

19. En escrito del 1 de junio de 2012, el señor Darwin Iván Franco Cortez manifestó que desde el 5 de abril de 2012 la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes del cantón Naranjito (**“Junta Cantonal de Naranjito”**), *“emiti[ó] resolución, confirmando que la niña está bien bajo mi protección y cuidado con el apoyo de mi señora madre”*. Solicitó que se suspenda la recuperación *“hasta que se aclare los por menores [sic] en beneficio de [su] hija”* y adjuntó copias certificadas del expediente administrativo signado con el N°. 29-2012, conocido por la Junta Cantonal de Naranjito.
20. En oficio N°. 414-SR-C-N del 4 de junio de 2012, el Jefe del Distrito Naranjito de la Policía Nacional dio a conocer que no fue posible recuperar a NN, y adjuntó el parte policial de 3 de junio de 2012, elaborado por el Cbop. Walter Baño Ruiz, en el cual se manifestó que, al acudir a la vivienda del padre de NN: *se tomo [sic] contacto con el ciudadano Quinteros Ibarra Félix De Apolonio con CC 0911105179 conviviente de la señora abuela de la menor quien supo manifestar no encontrarse la menor en el lugar y que había salido con su conviviente de nombres Diana Del Pilar Cortez hasta la ciudad de Guayaquil desconociendo cuando [sic] regresaría (...).*
21. El 4 de junio de 2012, la señora Lisbeth Estefanía Torrales Sánchez indicó que no fue posible recuperar a su hija, y requirió que se ordene apremio personal en contra del señor Darwin Iván Franco Cortez y de la señora Diana del Pilar Cortez Guzmán, por encontrarse reteniendo ilegalmente a su hija.
22. El 6 de junio de 2012, los miembros de la Junta Cantonal de Naranjito presentaron un escrito ante el juzgado solicitando lo siguiente:

(...) de acuerdo al INTERES SUPERIOR Art. 11 del Código de la niñez y Adolescencia que esta [sic] orientado a satisfacer el ejercicio efectivo del conjunto de los Derechos de la niña e impone a todas las Autoridades Administrativas y Judiciales el deber de ajustar nuestras decisiones y acciones, y Art. 12 CNA PRIORIDAD ABSOLUTA considerando señor Juez que aunque la madre es menor de edad, la niña tiene menos de 5 años, le solicitamos CONFIRME nuestras medidas de Protección, se SUSPENDA la recuperación, se envíe oficio a la Trabajadora Social del Centro Protección de Derechos para que remita un informe PSICO-SOCIAL de la niña y su entorno, además de que Art. 14 CNA ninguna Autoridad Administrativa y Judicial podrá invocar falta o insuficiencia de Norma o procedimiento expreso para justificar la violación o desconocimiento de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

23. El 7 de junio de 2012, la señora Lisbeth Estefanía Torrales Sánchez solicitó que se concedan boletas de apremio personal en contra de los señores Darwin Iván Franco Cortez y Félix Quinteros, y de la señora Diana del Pilar Cortez Guzmán: *por ser quienes tienen retenida a mi hija (NN), por lo cual solicito estas boletas de apremio personal amparadas en el art. 125 inciso primer (sic) y segundo del código de la Niñez y de la adolescencia, con la orden de allanamiento respectiva como ordena dicho art. (...) ya que consta en el parte policial la ilegal retención.*
24. En providencia del 7 de junio de 2012, el juez de Naranjito, con el fin de dar cumplimiento con la recuperación de NN y de conformidad con el artículo 125 del CNA, dispuso que i) se gire boleta de apremio personal en contra de los señores Darwin Iván Franco Cortez y Félix Quinteros, y de la señora Diana del Pilar Cortez Guzmán; ii) se oficie al Jefe de la Policía Nacional del cantón Naranjito para que se proceda con *“la recuperación de (NN), y de ser necesario se practique el allanamiento del domicilio donde se encuentra la referida menor, la misma que se encuentra en poder de su padre **DARWIN IVÁN FRANCO CORTEZ** (...)”*(énfasis pertenece al original); y, iii) una vez practicada la recuperación de NN, sea entregada a la peticionaria⁶.
25. El 8 de junio de 2012, la Policía Nacional informó sobre el apremio personal del señor Félix Quinteros Ibarra.
26. En escrito presentado el 14 de junio de 2012, la señora Lisbeth Estefanía Torrales Sánchez manifestó que a pesar de haber detenido a Félix Quinteros Ibarra, no se logró recuperar a su hija, pues presuntamente estaría con la señora Diana del Pilar Cortez Guzmán, abuela paterna de la niña NN. Solicitó que se niegue la libertad del señor Félix Quinteros Ibarra, hasta poder recuperar a su hija.
27. El 15 de junio de 2012, el señor Félix Quinteros Ibarra presentó un escrito manifestando que no tiene ningún vínculo con la niña NN, ya que solo es el *“conviviente de la señora que es abuela”*. A su vez, indicó que la niña NN se encuentra con su padre, por lo que no existía prueba alguna para ordenar una boleta de apremio en su contra. Finalmente, alegó que: *no existe un elemento para que usted en forma acelerada haya ordenado el apremio en mi contra, ya que no soy la persona que tiene retenida indebidamente a (NN), no tengo nada que ver en este juicio y por tal motivo solicito a usted ordene mi libertad, ya que estoy detenido injustamente.*
28. El 24 de julio de 2012, el juez de Naranjito ordenó *“para un esclarecimiento de los hechos”*, que intervenga la Oficina Técnica de la Unidad Judicial Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia N°. 2 de la ciudad de

⁶ De la revisión del expediente, no se verifica que la autoridad judicial se haya pronunciado respecto del escrito presentado el 6 de junio de 2012 por los miembros de la Junta Cantonal de Naranjito.

Milagro, y que realice una investigación prolija sobre la situación de la niña NN “para tener mejor conocimiento de causa y resolver lo que fuere pertinente”⁷.

3.1.2. Del procedimiento administrativo N°. 29-2012 ante la Junta Cantonal de Naranjito

29. El 17 de febrero de 2012, el señor Darwin Iván Franco Cortez, padre de la niña NN, presentó una denuncia ante la Junta Cantonal de Naranjito. En esta denuncia se alegó un presunto maltrato físico y psicológico de la señora Lisbeth Estefanía Torrales Sánchez, madre de NN, en contra de su hija de un año y ocho meses.
30. El 20 de febrero de 2012, la Junta Cantonal de Naranjito avocó conocimiento de la denuncia y convocó a las partes a una Audiencia de Conciliación.
31. Tras haber escuchado a las partes en la audiencia, el 1 de marzo de 2012 los Miembros de la Junta Cantonal de Naranjito, conforme a lo dispuesto en los numerales 2, 4, y 6 del CNA⁸, dispusieron las siguientes medidas de protección: i) “la custodia de emergencia de la niña” en el hogar de la señora Diana del Pilar Cortez Guzmán, abuela paterna de NN⁹ y bajo el cuidado de su padre; ii) el cuidado de la niña NN a favor de su madre, a partir de que llegue de su trabajo y durante su tiempo libre, para “fortalecer vínculos familiares”; y, iii) que las salidas de la niña con la madre se realicen con el permiso y vigilancia del padre.
32. En escrito del 20 de marzo de 2012, el señor Darwin Iván Franco Cortez solicitó que se disponga una fecha para que se lleve a cabo una audiencia de pruebas dentro del proceso, “por existir inconformidad con lo [planteado] (...) ya que la señora LISBETH ESTAFANIA TORRALES SANCHEZ HA [ha] incumplido [las medidas de protección otorgadas a favor de la niña NN]”.
33. La Junta Cantonal de Naranjito convocó a las partes a una audiencia de pruebas para el 3 de abril de 2012.

⁷ Después de esta providencia, no constan actuaciones adicionales respecto al proceso de recuperación de la niña NN.

⁸ CNA, artículo 217.- “Las medidas de protección son administrativas y judiciales. Además de las contempladas en el Título IV del Libro Primero y en otros cuerpos legales, son medidas administrativas de protección: 2. La orden de cuidado del niño, niña o adolescente en su hogar; (...) 4. (...) la orden de ejecutar una acción determinada para la restitución del derecho conculcado (...) 6. La custodia de emergencia del niño, niña o adolescente afectado, en un hogar de familia o una entidad de atención, hasta por setenta y dos horas, tiempo en el cual el Juez dispondrá la medida de protección que corresponda”.

⁹ El señor Darwin Iván Franco Cortez y la señora Lisbeth Estefanía Torrales Sánchez, padres de la niña NN, convivían juntos en la casa de la señora Diana del Pilar Cortez Guzmán, abuela paterna de NN.

34. Una vez que se llevó a cabo la audiencia de pruebas¹⁰, el 5 de abril de 2012 la Junta Cantonal de Naranjito, de conformidad con los numerales 4, 5 y 6 del artículo 217 del CNA¹¹, dispuso: i) el alejamiento temporal de la señora Lisbeth Estefanía Torrales Sánchez, por haber amenazado los derechos de la niña NN a la protección integral y al cuidado; ii) la custodia de emergencia de NN en el hogar del padre, señor Darwin Iván Franco Cortez; y, iii) que la madre comparta con la niña los días que no tenga asistencia laboral, previa coordinación con el padre. Finalmente, ordenó el seguimiento de las medidas para evaluar los cambios de conducta en relación con el derecho conculcado.

3.1.3. Del proceso de hábeas corpus No. 61-2012.

35. El 27 de junio de 2012, el señor Félix Quinteros Ibarra presentó una acción de hábeas corpus en contra del juez de Naranjito, alegando que en el proceso de recuperación de la niña NN, signado con el N°. 09326-2011-0538HA, se ordenó su apremio personal injustamente.
36. El actor afirmó que la niña que se pretendía recuperar no se encontraba en su poder, y tampoco tiene responsabilidad alguna con su retención. Concluyó que está *“privado de [su] libertad de forma ilegal arbitraria e ilegítima (...) pues no cumple con los requisitos de procedencia; y, se ha incurrido en graves vicios de procedimiento (...)”*.
37. Una vez que se llevó a cabo la respectiva audiencia, en sentencia del 6 de julio de 2012, el juez cuarto de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayas-Milagro (**“juez cuarto”**) resolvió admitir la acción y ordenar de forma inmediata la libertad del señor Félix Quinteros Ibarra.

3.2. Causa 291-20-JH

38. Con el fin de esclarecer el proceso de hábeas corpus N°. 05202-2020-00167, es pertinente relatar los antecedentes del proceso de régimen de visitas N°. 17986-2014-1175, en donde se ordenó el apremio personal de la señora Margarita Rocío Tauris Litardo, actora del proceso de origen.

¹⁰ Durante la audiencia de pruebas, el señor Darwin Iván Franco Cortez manifestó que la señora Lisbeth Estefanía Torrales Sánchez habría abandonado el hogar que tenían en común. La diligencia se llevó a cabo sin la presencia de la madre de NN, a pesar de haber sido legalmente notificada.

¹¹ CNA, artículo 217.- *“Las medidas de protección son administrativas y judiciales. Además de las contempladas en el Título IV del Libro Primero y en otros cuerpos legales, son medidas administrativas de protección: 4. (...) la orden de ejecutar una acción determinada para la restitución del derecho conculcado (...) 5. El alejamiento temporal de la persona que ha amenazado o violado un derecho o garantía, del lugar en que convive con el niño, niña o adolescente afectado (...) 6. La custodia de emergencia del niño, niña o adolescente afectado, en un hogar de familia o una entidad de atención, hasta por setenta y dos horas, tiempo en el cual el Juez dispondrá la medida de protección que corresponda”*.

3.2.1. Proceso de régimen de visitas N°. 17986-2014-1175

39. El 6 de noviembre de 2014, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la Parroquia Calderón del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**juez de la Unidad Judicial de Quito**”) resolvió aprobar el régimen de visitas acordado entre el señor Carlos Trajano Naranjo Real y la señora Margarita Rocío Tauris Litardo, de tal forma que se dispuso que el señor Naranjo Real visite a sus hijos NN y NN¹² los días sábados de 09h00 a 14h00.
40. En providencia del 22 de mayo de 2015, el juez de la Unidad Judicial de Quito resolvió suspender provisionalmente el régimen de visitas por sesenta días, en virtud de la solicitud presentada por la señora Margarita Rocío Tauris Litardo, mediante la cual solicitó que se revoque el régimen de visitas.¹³
41. Mediante providencia del 23 de diciembre 2015, el juez de la Unidad Judicial de Quito ordenó reanudar el régimen de visitas a favor del señor Carlos Naranjo Real¹⁴. Respecto de esta decisión, la señora Margarita Rocío Tauris Litardo interpuso recurso de apelación.
42. En sentencia del 18 de febrero de 2016, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”) resolvió:
aceptar el recurso de apelación interpuesto por la demandada señora Margarita Rocío Tauris Litardo; en consecuencia, revocar la Resolución subida en grado en la que se fija un régimen de visitas. Dejando a salvo el derecho del padre para presentar la demanda correspondiente, solicitando el régimen de visitas, cuando hayan variado los hechos por los cuales se dicta la presente Resolución.

¹² La decisión de excluir de la presente sentencia los nombres completos de la niña y del adolescente involucrados en el proceso judicial, relacionado con el caso seleccionado, se da en aras de su interés superior y como medida de resguardo de sus derechos constitucionales.

¹³ En dicha providencia se ordenó lo siguiente: “*Las partes señor Carlos Naranjo Real y señora Margarita Tauris Litardo, deben someterse a terapias psicológicas en el Centro de Equidad y Justicia del Municipio de Quito, ubicado en Calderón por el lapso de 60 días, tendiente principalmente a mejorar sus relaciones intrafamiliares, establecer mecanismos de diálogo y comunicación, para alcanzar acuerdos comunes en beneficio de sus hijos, proporcionando un ambiente de paz y tranquilidad para el normal desenvolvimiento biosicosocial de los menores y evitando que sean víctimas de violencia indirecta, para el cumplimiento de esta disposición oficiarse a la Señora Coordinadora de dicho Centro, quien deberá informar a este Juzgado sobre el avance y los resultados de las terapias de manera periódica.- Se emplaza a las partes para que presten las facilidades del caso, bajo prevenciones de ley. Cumplido que sea lo ordenado se reanudará el régimen de visitas*”.

¹⁴ Se dispuso que el señor Carlos Naranjo Real “*visitará a sus hijos de manera dirigida de la siguiente forma, modo y lugar. Las visitas se cumplirán en la Sala Lúdica y Espacios recreativos de esta Unidad de Policía (UVC-Carapungo), los días viernes de 14h00 a 18h00, para el efecto se contará con el soporte y acompañamiento del Equipo Técnico de este Juzgado y un Agente de la Dinapen, debiendo la madre entregar a sus hijos en el lugar señalado y a la hora dispuesta, para luego retirarlos del mismo lugar a las 18h00*”.

43. El 6 de septiembre de 2018, el señor Carlos Naranjo Real presentó una demanda en contra de la señora Margarita Rocío Tauris Litardo mediante la cual solicitó que se fije un régimen de visitas a su favor, con el fin de poder ver a sus hijos. Esta causa fue signada con el N°. 17986-2018-00488 y acumulada al proceso N°. 17986-2014-1175.
44. El 28 de marzo de 2019, el juez de la Unidad Judicial de Quito resolvió negar la demanda y la solicitud del régimen de visitas.¹⁵
45. De manera posterior, el señor Carlos Naranjo Real presentó un incidente dentro del proceso y solicitó, nuevamente, que se fije un régimen de visitas a su favor.
46. En sentencia del 21 de noviembre de 2019, el juez de la Unidad Judicial de Quito resolvió aceptar parcialmente la demanda y fijó un régimen de visitas¹⁶. En contra de esta decisión, la señora Margarita Rocío Tauris Litardo interpuso recurso de apelación.

¹⁵ Dicha solicitud fue negada en razón de que “con la prueba documental que presento [sic] la parte demandada y que se adjuntó al proceso, y se consideró en líneas anteriores, se establece que dentro de la presente causa por parte del señor CARLOS TRAJANO NARANJO REAL, su conducta se ha configurado a lo que establece en el inciso segundo del Art. 122 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, ya que se ha decretado medidas de protección mediante boletas de auxilio que constan a fojas 276 y 277 a favor de sus hijos, por causa de violencia hacia ellos, hecho que la parte actora no ha demostrado con la prueba actuada que ha variado los hechos que motivaron la emisión de dichas boletas de medida judicial de auxilio desde la fecha que se las emitido, y existiendo hechos de gravedad de violencia intrafamiliar esta autoridad debe negar el régimen de visitas respecto del progenitor agresor (...)”.

¹⁶ El régimen se fijó para “cada quince días los días sábados, esto es que a los menores serán retirados de la Dinapen el sábado en horario de 15h00 y le entregaría el mismo día a las 17h00; para cada visita, el padre en persona o a través de un familiar deberá retirar y entregar a los menores, desde las oficinas de la DINAPEN en la UVC Carapungo, por lo que la madre de los menores o cualquier familiar procederá a dejarlos antes de las 15H00 en dichas oficinas a cargo de un agente de la Dinapen y este agente procederá a entregarlos los menores al padre o un familiar que se identifique como tal, constatando el agente de la Dinapen como se entrega y como se recibe a los menores y en caso de suscitarse alguna novedad inmediatamente informara a esta autoridad”. Adicionalmente, dispuso que la señora Margarita Rocío Tauris Litardo “o su familiar, deberá dejarlos obligatoriamente en la hora indica [sic] en la oficina de la Dinapen y retirarse de dicho lugar y que no se permitirá su no cumplimiento y en caso de no acatar la disposición judicial bajo prevenciones se iniciaría un proceso de conformidad a lo que dispone el Art 282 del COIP para la parte que no cumpla especialmente la demanda señora MARGARITA ROCIO TAURIS LITARDO, e incluso se dictaran las medidas personales en su contra y se impondrán multas compulsivas, hasta que se cumplan las disposiciones legales, por lo que la señora deberá dejarle a los menores en la Dinapen Carapungo en el horario establecido y retirarse del lugar en el horario y término señalado bajo prevenciones legales, y siendo desde ese momento responsable el padre hasta que el regreso de los menores, en caso de este enfermo o cualquier novedad de los menores no exime que deban ser entregados a su Padre, y porque ya se encuentra bajo su cuidado y protección en virtud del régimen de visitas, el Padre deberá adoptar las medidas y obligaciones necesarias para que cumpla con lo dispuesto”.

47. En auto del 18 de diciembre de 2019, el juez de la Unidad Judicial de Quito previno a la señora Margarita Rocío Tauris Litardo, pues a su criterio habría incumplido con lo ordenado en sentencia del 21 de noviembre de 2019¹⁷.
48. El 23 de enero de 2020, el juez de la Unidad Judicial de Quito, de oficio y al amparo del artículo 125 del CNA, dispuso el “*APREMIO PERSONAL TOTAL de la señora MARGARITA ROCÍO TAURIS LITARDO (...) POR HASTA 8 (OCHO) DÍAS*”, toda vez que habría obstaculizado el régimen de visitas ordenado el 21 de noviembre de 2019.
49. En sentencia del 5 agosto de 2020, la Sala resolvió aceptar parcialmente el recurso de apelación interpuesto por Margarita Rocío Tauris Litardo y reformar la sentencia subida en grado en los siguientes puntos:

que el adolescente [NN] y la niña [NN] deberán someterse a un tratamiento psicológico tendiente a recuperar las relaciones con su padre por el tiempo que determine el profesional encargado del caso, luego de tres meses y previo informe favorable del sicólogo tratante, se restablecerán las visitas para la niña [NN] por parte de su padre las que deberán hacerse telemáticamente cada quince días por treinta minutos tiempo que podrá aumentarse hasta las dos horas de manera presencial conforme el juzgador de primera instancia vaya considerando prudentemente la pertinencia de éstas. En cuanto al adolescente [NN], el régimen de visitas podrá reiniciarse previo informe psicológico favorable. Ambos progenitores, Carlos Trajano Naranjo Real y Margarita Rocío Tauris Litardo, deberán someterse a tratamiento psicológico tendiente a recuperar la armonía en las relaciones con sus hijos, disposiciones que se hacen bajo prevenciones de multa compulsiva en caso de incumplimiento.

¹⁷ El juzgador consideró que la obligación de la señora Margarita Rocío Tauris Litardo era “*trasladar a sus hijos (...) a la oficina de la DINAPEN ubicada en al UVC Carapungo, más no que se presente únicamente ella con la sola expresión de una supuesta negativa de sus hijos, siendo muy independiente el hecho de que los menores antes nombrados no deseen vincularse afectivamente con su padre, argumentando que sus hijos no desean salir de sus cuartos de habitación cuando aquellos viven con ella, quien ejerce su cuidado, tenencia, guía y figura de autoridad, siendo no probable que los menores tengan mayor control decisional que su madre y que ellos en forma arbitraria, por sus propia voluntad o deseo se nieguen a salir de sus habitaciones, siendo una aceptación de estos hechos de la indicada señora TAURIS LITARDO MARGARITA ROCIO sin que sea admisible la falta de control frente a sus hijos, por lo que existe una demostración en la sana critica de esta autoridad en el de impedir el régimen de visitas ordenado y por consiguiente un desacato a la orden judicial emitida mediante resolución antes indicada, por lo que se determina que la señora TAURIS LITARDO MARGARITA ROCIO, se encuentra obstaculizando lo dispuesto por esta autoridad mediante auto resolutive. Por lo manifestado y previo a proveer lo que en derecho corresponda, BAJO PREVENCIÓNES DE LEY, POR ÚLTIMA VEZ se le previene a la señora MARGARITA ROCIO TAURIS LITARDO de estricto cumplimiento a lo ordenado, en auto Resolutive de fecha 21 de noviembre del 2019, a las 09h00, y que en caso de no acatar lo ordenado por esta autoridad se aplicara lo prescrito en el artículo 125 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (...) Y en caso de que la señora MARGARITA ROCIO TAURIS LITARDO, no traeré y asista sin los menores el día y hora señalados a la oficina de la DINAPEN de la UVC Carapungo para que se cumpla con el régimen de visitas, se dispondrá la medida de apremio personal que corresponda, sin perjuicio que su desacato se enmarque en un incumplimiento de decisión legítima de autoridad competente, al temor de lo que dispone el Art 282 del COIP; y, de ser el caso se dispondrá la remisión del proceso en copias certificadas en las partes pertinentes a la Fiscalía de Pichincha para el inicio de las investigaciones correspondientes”.*

3.2.2. Del proceso de hábeas corpus N°. 05202-2020-00167

50. El 27 de enero de 2020, la señora Margarita Rocío Tauris Litardo presentó una acción de hábeas corpus en contra del juez de la Unidad Judicial de Quito, mediante la cual impugnó el apremio personal dictado en su contra dentro del proceso N°. 17986-2014-1175. Por sorteo, la competencia radicó en la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Latacunga (“**Unidad Judicial de Latacunga**”) y se le asignó el N°. 05202-2020-00167.
51. El 3 de febrero de 2020, el juez de la Unidad Judicial de Latacunga resolvió declarar con lugar la acción y ordenó la inmediata liberación de la señora Margarita Rocío Tauris Litardo.¹⁸

4. Análisis

52. Una vez expuestos los antecedentes de los distintos procesos administrativos y judiciales relacionados a los casos 200-12-JH y 291-20-JH, es pertinente determinar, en un primer momento, la procedencia del hábeas corpus con relación al proceso establecido en el artículo 125 del CNA.
53. En un segundo momento, la Corte desarrollará parámetros que deben tomarse en cuenta para evitar que el apremio personal, dictado con fundamento en lo establecido en el artículo 125 del CNA, sea o se torne en ilegal y/o arbitrario.
54. Finalmente, como consideraciones adicionales, esta Corte desarrollará lineamientos generales respecto a las medidas que pueden ser otorgadas a favor de niños, niñas y adolescentes (“**NNA**”)¹⁹ en el marco de procesos que versan sobre sus derechos.

4.1. La procedencia del hábeas corpus respecto al apremio personal ordenado conforme el artículo 125 del CNA

4.1.1. El proceso establecido en el artículo 125 del CNA

55. De acuerdo con el artículo 125 del CNA, la retención indebida del hijo o la hija sucede cuando:

El padre, la madre o cualquier persona que retenga indebidamente al hijo o hija cuya patria potestad, tenencia o tutela han sido encargadas a otro, o que obstaculice el régimen de visitas, podrá ser requerido judicialmente para que lo entregue de

¹⁸ En la decisión se aclaró que la decisión se efectivizó el día de la audiencia, es decir el 28 de enero de 2020.

¹⁹ Esta abreviación será utilizado a lo largo de este proyecto, independientemente de si se hace referencia a un niño, niña o adolescente; o a niñas, niños o adolescentes.

inmediato a la persona que deba tenerlo y quedará obligado a indemnizar los daños ocasionados por la retención indebida, incluidos los gastos causados por el requerimiento y la restitución.

Si el requerido no cumple con lo ordenado, el Juez decretará apremio personal en su contra, sin perjuicio de ordenar, sin necesidad de resolución previa, el allanamiento del inmueble en que se encuentra o se supone que se encuentra el hijo o hija, para lograr su recuperación.

56. De este artículo, se desprenden dos supuestos i) el padre, la madre o cualquier otra persona retiene indebidamente a la hija o hijo, a pesar de que no se le ha confiado la tenencia²⁰ o tutela²¹ de los mismos; y, ii) el padre, madre u otra persona a la que se le confió la tenencia o tutela de los NNA, obstaculiza el régimen de visitas²² establecido para el otro progenitor o progenitora, para su familia o para cualquier otra persona a quien se le ha reconocido un régimen de visitas.
57. En el primer supuesto, las personas implicadas podrán ser requeridas judicialmente para que entreguen de inmediato al NNA a la persona que deba tenerlo; y, la persona a la que no se le confió la tenencia o tutela del hijo o hija deberá entregarlo a la persona a la que sí se la confió.
58. En cuanto al segundo caso, la persona a la que se le confió la tenencia o tutela del NNA, deberá permitir que se efectúe el régimen de visitas establecido judicialmente, para que de esta forma el otro progenitor o cualquier persona que goce de este derecho pueda pasar tiempo junto a los NNA. Podrá solicitarse siempre y cuando exista una situación clara respecto al cuidado de los NNA y un régimen de visitas fijado.
59. Este artículo prevé la indemnización de cualquier daño ocasionado por esta retención indebida, y contempla el apremio personal si la persona requerida no cumple con lo ordenado por la autoridad judicial. Asimismo, se puede ordenar el

²⁰ Se encarga la tenencia de los hijos cuando la autoridad judicial lo estima conveniente para el desarrollo integral de los NNA. De tal forma que se confiará su cuidado y crianza, o más derechos y obligaciones a uno de los progenitores, sin alterar el ejercicio conjunto de la patria potestad (artículo 118 del CNA).

²¹ La tutela es el encargo impuesto a ciertas personas, a favor de aquellos que no se encuentran bajo potestad del padre o de la madre, para que se les pueda brindar la protección debida. Las personas que ejercen estos encargos se llaman tutores o curadores (artículo 367 del Código Civil).

²² Cabe señalar que cuando se confía el ejercicio de la tenencia a uno de los progenitores, se le concederá al otro progenitor el derecho a visitar a su hijo o hija para compartir tiempo. Esto debe ser regulado por medio de un régimen (artículo 122 del CNA), que podrá ser extendido a los ascendientes y demás parientes consanguíneos, hasta el cuarto grado de la línea colateral, y a otras personas ligadas afectivamente al NNA (artículo 124 del CNA). Si bien nuestro ordenamiento jurídico no contempla el derecho de visitas en los casos en los que se otorgó la tutela de los NNA a otra persona, la Convención sobre los Derechos del Niño (“CDN”) reconoce que, en el caso de que el NNA se encuentre separado de ambos padres, tendrá derecho a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos de modo regular, salvo si ello es contrario a su interés superior (artículo 9.3 CDN).

allanamiento del inmueble en el que el NNA está o en el que se presume que podría estar para lograr su recuperación.

60. Se debe enfatizar que en el proceso reconocido en el artículo 125 *ibidem* no se discute cuestiones de fondo (respecto a la patria potestad, tenencia y/o visitas). Se trata de una medida que tiene como fin: i) recuperar al NNA de la persona que la tenga retenida y así cesar dicha retención indebida, por lo que tiene carácter de urgente; y/o, ii) permitir que se cumpla con el régimen de visitas.

4.1.2. El apremio personal y la procedencia del hábeas corpus dentro del proceso establecido en el artículo 125 del CNA

61. Frente a los supuestos detallados en el artículo 125 del CNA, se reconoce al apremio personal como una medida para cesar con la retención indebida o para exigir el cumplimiento del régimen de visitas, siempre que no se haya cumplido el requerimiento judicial que dispone la norma.
62. El Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”) define a los apremios como “*aquellas medidas coercitivas que aplican las o los juzgadores para que sus decisiones sean cumplidas por las personas que no las observen voluntariamente dentro de los términos previstos*”²³. Las medidas deben ser idóneas, necesarias y proporcionales.
63. El COGEP contempla dos tipos de apremios: i) el personal, cuando la medida coercitiva recae sobre la persona; y, ii) el real, cuando recae sobre su patrimonio²⁴.
64. Los apremios personales pueden ser la privación de la libertad total o parcial, la prohibición de salida del país, el uso del dispositivo de vigilancia electrónica²⁵, entre otros. La o el juzgador puede ordenar la aplicación del apremio cuando la ley expresamente lo autorice²⁶, y debe ejecutarse con la intervención de la Policía Nacional.²⁷
65. Para aplicar esta medida, debe emitirse una providencia que contenga la indicación del número del proceso, los nombres, apellidos y número de cédula de la persona apremiada y los fundamentos de derecho para adoptarla. La autoridad judicial es responsable de su cumplimiento²⁸.

²³ Código Orgánico General de Procesos, publicado en Registro Oficial Suplemento N°. 506 del 22 de mayo de 2015, artículo 134.

²⁴ *Id.*

²⁵ Farith Simon Campaña. *Manual de Derecho de Familia*. Cevallos Editora Jurídica, Quito: 2021, pág. 408.

²⁶ COGEP, artículo 135

²⁷ *Ibid.*, artículo 136

²⁸ *Id.*

66. El apremio personal cesa en tres supuestos específicos:

1. *Cuando se conduzca a la persona apremiada ante la o el juzgador competente para dar cumplimiento a la orden judicial.*
2. *Cuando se cumpla con la obligación impuesta.*
3. *Transcurra el término de treinta días desde la fecha en que se emitió la providencia y no se haya hecho efectiva, dejando a salvo que la o el juzgador emita nuevamente la orden.*²⁹

67. Bajo este contexto, el artículo 125 del CNA dispone que se podrá decretar el apremio personal de manera general, sin especificar el tiempo máximo que puede durar ni cuál de las medidas sería aplicable. Cabe señalar que dentro de los casos seleccionados, este apremio se asimiló a la privación de libertad total.

68. En tal sentido, la privación de la libertad a una persona, con fundamento en un apremio personal prescrito en el artículo 125 del CNA, debe ser entendida como *“una medida coercitiva excepcional, breve y desvinculada del ámbito penal”*³⁰; lo cual no implica que la garantía de hábeas corpus sea improcedente en estos supuestos.

69. La CRE en su artículo 89 establece que la acción de hábeas corpus tiene por objeto:
recuperar la libertad de quien se encuentre privado de ella de forma ilegal, arbitraria o ilegítima, por orden de autoridad pública o de cualquier persona, así como proteger la vida y la integridad física de las personas privadas de libertad.

70. La LOGJCC contempla que el objeto de esta garantía jurisdiccional es *“proteger la libertad, la vida, la integridad física y otros derechos conexos de la persona privada o restringida de libertad, por autoridad pública o por cualquier persona”*³¹.

71. Sobre la base de estas normas, la Corte Constitucional ha sostenido que el hábeas corpus protege a las personas privadas de libertad, al menos, en dos circunstancias:

- (1) *cuando una persona está privada de libertad de forma ilegal, arbitraria o ilegítima, hay una violación al derecho a la libertad de movimiento, y lo que procede es disponer su inmediata libertad;*
- (2) *cuando una persona está privada de libertad de forma legal y legítima, hay violaciones a derechos que se producen por*

²⁹ *Ibid.*, artículo 139.

³⁰ José Ángel Fernández Cruz y Emilio José Boutaud Scheuermann. “Los apremios personales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: un análisis crítico desde la dogmática de los principios y límites penales”, *Política Criminal: Revista Electrónica Semestral de Políticas Públicas en Materias Penales*, N°. 25, 2018.

³¹ LOGJCC, artículo 43.

*las condiciones de privación de libertad, y lo que procede es reparar por esas violaciones.*³²

72. Respecto al primer supuesto, el objeto del hábeas corpus es proteger el derecho a la *“la libertad y la finalidad es recuperarla”*. La o el juez que conoce esta garantía debe: *“i) verificar si la privación de libertad es ilegal, arbitraria (...) y ii) analizar el momento de la privación de libertad”*³³.
73. Este Organismo ha señalado que la privación ilegal de la libertad puede ser material (cuando no hay *“estricto apego a las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley”*³⁴) y formal (cuando se incumplen los requisitos y procedimientos establecidos en la ley)³⁵.
74. La privación arbitraria de la libertad se produce cuando, a pesar de cumplirse las normas legales, *“se ha realizado utilizando causas y métodos que puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos humanos del individuo”*³⁶.
75. El segundo supuesto se ha denominado:

*hábeas corpus correctivo, el objeto del hábeas corpus son los derechos en la privación de libertad y la finalidad es garantizar los derechos conexos que se vulneran gravemente durante la privación de libertad, como privar de alimentos a una persona, no brindar atención oportuna de salud a personas enfermas que podrían conllevar al deterioro de salud o a la muerte, disponer la incomunicación (...)*³⁷.

76. De tal forma, se puede evidenciar que el hábeas corpus procede frente una medida de apremio personal, dispuesta sobre la base de lo establecido en el artículo 125 del CNA, cuando la privación de la libertad es o pueda convertirse en ilegal y/o arbitraria.

4.1.3. El apremio personal en relación con la retención indebida de hijos o hijas (primer supuesto del artículo 125 del CNA)³⁸

77. Esta Corte considera que el primer supuesto del artículo 125 del CNA, esto es la retención indebida de hijos realizada por cualquier persona a la que no se le confirió la tenencia o tutela de los mismos, implica el alejamiento del medio

³² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 202-19-JH/21, del 24 de febrero de 2021, párr. 85.

³³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias N°. 207-11-JH/20, del 22 de julio de 2020, párr. 31, y N°. 202-19-JH/21, del 24 de febrero de 2021, párr. 86.

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 207-11-JH/20, del 22 de julio de 2020, párr. 35.

³⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 202-19-JH/21, del 24 de febrero de 2021, párr. 88.

³⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 207-11-JH/20, del 22 de julio de 2020, párr. 40.

³⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 202-19-JH/21, del 24 de febrero de 2021, párr. 89.

³⁸ Al encontrarse establecida esta norma en el CNA, se infiere que estos pedidos deben ser solicitados a los jueces especializados en niñez, adolescencia y familia, sin perjuicio de que sean conocidos por jueces únicos o multicompetentes.

familiar regular a los NNA (entendido a este como aquel en el que el NNA pasa la mayor parte de su tiempo) y, como consecuencia, se le impide ejercer a la otra persona la tenencia, o tutela.

78. De tal forma, la retención indebida puede provocar una doble afectación, por un lado al NNA retenido, el cual tiene el derecho a ser reintegrado a su medio familiar y ejercer plenamente sus derechos; y, por otro, a la persona que se le priva de su derecho a ejercer la tenencia, o tutela.
79. La retención indebida de los NNA puede ser provocada no únicamente por sus progenitores, sino por cualquier persona que no se le haya confiado la tenencia o tutela de los mismos, y/o tenga establecido un régimen de visitas, ya sea por acuerdo entre las partes o fijado judicialmente, y lo incumpla.
80. La ausencia o limitación de la familia o el alejamiento del medio familiar podría llevar al NNA a una situación de especial vulnerabilidad, que podría afectar sus derechos, especialmente a la vida privada, a la integridad personal y a su desarrollo integral.³⁹
81. Retener indebidamente a un NNA modifica, de forma unilateral, su entorno o medio familiar al cual estaba acostumbrado, por cuanto ya vivía con una persona a la que se le confió la tenencia. Además, se le priva de su convivencia familiar, misma que se encontraba previamente establecida.
82. Al existir un cambio abrupto en una situación consolidada, la retención indebida afecta la estabilidad emocional y desarrollo integral del NNA, pues éstas se ven comprometidas.⁴⁰
83. Este Organismo advierte que la retención indebida podría ser vista como una injerencia arbitraria en la vida del NNA, lo cual se encuentra expresamente prohibida en instrumentos internacionales que han sido ratificados por el Estado ecuatoriano.⁴¹
84. Tomando en cuenta que el fin último es crear condiciones que les permitan desarrollarse y ejercer libre y plenamente sus derechos⁴², es responsabilidad del Estado adoptar decisiones que eviten injerencias arbitrarias que puedan provocar inestabilidad emocional y un cambio innecesario en su medio familiar.
85. Ante la alegación de que un NNA se encuentra retenido indebidamente, la persona que realice la solicitud de recuperación debe demostrar, previamente,

³⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe: El Derecho del Niño y la Niña a la Familia. Cuidado Alternativo. Poniendo Fin a la Institucionalización en las Américas (2013). Preparado por la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 47.

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 11.2 y CDN, artículo 8.

⁴² CDN, artículo 27.

que se le confió judicialmente la tenencia o la tutela del NNA involucrado; de lo contrario, el artículo 125 del CNA no sería aplicable.

86. Por ejemplo, en el proceso de recuperación N°. 09326-2011-0538HA, la tenencia de la niña NN no había sido encargada a ninguno de los progenitores ni a otra persona, sino que se habían otorgado medidas de protección administrativas para NN, como la custodia de emergencia a favor de su padre.
87. Es decir, al no existir una situación definida respecto al ciudad de NN (en términos de su tenencia), no era aplicable el artículo 125 del CNA. Asimismo, cabe enfatizar que la madre de NN, al momento de los hechos, era menor de edad⁴³, por lo que la justicia especializada en estos temas también debió verificar si existía una situación de cuidado definida respecto a la madre de NN, asunto que no fue tomado en cuenta por el juzgador que conoció la causa.
88. Una vez que se haya demostrado que la persona que solicita la recuperación se le ha confiado la tutela o tenencia del NNA, el operador de justicia deberá tomar en cuenta lo siguiente:
1. **En caso de que se demuestre que el NNA corre peligro**, por distintas circunstancias (antecedentes de violencia intrafamiliar u otro hecho de naturaleza grave), la o el juez puede ordenar, de manera excepcional, el apremio personal total o parcial de la persona que ha retenido indebidamente al NNA. Antes de ordenarse la privación de libertad total, se deberá valorar si **otros mecanismos de apremio personal** cumplen con el fin que se pretende alcanzar, es decir la protección del NNA. Una vez recuperado el NNA, se ordenará la inmediata libertad de la persona que fue privada de su libertad.
 2. Así, se podrá dictar la privación de la libertad, siempre y cuando se considere que esta es una medida estrictamente idónea, necesaria y proporcional para lograr la recuperación del menor y garantizar sus derechos, su integridad y su interés superior. De tal forma que los juzgadores deberán evaluar caso a caso si esta medida es la que mejor se adecúa a los hechos del mismo.
 3. Cualquier medida de apremio personal, es de carácter urgente, temporal y tiene como finalidad hacer cesar la retención indebida del NNA, permitiendo que se reintegre a su entorno familiar.
 4. **En el supuesto en el que no se demuestre que la integridad y los derechos del NNA se encuentren comprometidos**, la autoridad judicial, en primer lugar, podrá requerir a la persona que se encuentre reteniendo indebidamente al NNA que lo entregue a la persona que solicitó la recuperación en el plazo de 24 horas.

⁴³ Ver. CNA, artículos 6, 65, 236 y 265; y COGEP, artículos 31 y 32.

5. Únicamente en caso de no cumplir con el requerimiento judicial, se podrá dictar el apremio personal total o parcial. Esta medida, por las razones ya desarrolladas en la presente sentencia, debe ser de última *ratio*, y la misma debe encaminarse a recuperar al NNA. Así, la privación de libertad deberá ordenarse por el menor tiempo posible y hasta que se logre recuperar al NNA. Una vez alcanzado dicho objetivo, se ordenará la inmediata libertad de la persona que fue privada de su libertad. Además, la autoridad judicial deberá motivar expresamente en su decisión por qué se ve obligada a disponer el apremio (por lo que se deben incluir las razones o indicios que llevan a suponer al juzgador que al NNA lo tiene retenido la persona contra la que se dicta el apremio) y el tiempo del mismo.
89. Cabe señalar que la autoridad judicial podrá ordenar el allanamiento que prevé el artículo 125 del CNA, de considerarlo necesario, siempre y cuando sea una medida conducente para recuperar al NNA que se encuentra retenido
90. Por lo tanto, los elementos detallados en párrafos anteriores permiten definir si este tipo de casos trascienden a la esfera penal y, además de las medidas adoptadas, es necesario poner en conocimiento de las autoridades competentes.⁴⁴
91. El análisis que debe realizar la autoridad judicial, previa la orden de privación de libertad de una persona, es velar para que una vez fenecida la misma no se vuelva a retener indebidamente al NNA, y de esta forma evitar la reincidencia.
92. Esta Corte determina que de no cumplirse con lo establecido en párrafos anteriores, la privación de libertad dictada como medida de apremio, conforme a lo establecido en el artículo 125, podría constituirse como ilegal y/o arbitraria.
93. Cuando la medida de privación de libertad se ordena automáticamente, sin un tiempo determinado y razonable, sin verificar si esta es la medida más adecuada en atención al interés superior de los NNA, y sin constatar específicamente que la persona en contra de quien se dicta la medida se encuentra, en efecto, reteniendo de forma indebida al NNA, la privación podría resultar ser arbitraria, incluso siendo legal.
- 4.1.4. El apremio personal en relación con la obstaculización del régimen de visitas (segundo supuesto del artículo 125 del CNA)⁴⁵**

⁴⁴ Por ejemplo, el Código Orgánico Integral Penal contempla en el artículo 161 el tipo penal del secuestro, el cual se describe de la siguiente forma “*La persona que prive de la libertad, retenga, oculte, arrebathe o traslade a lugar distinto a una o más personas, en contra de su voluntad, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años*”.

⁴⁵ Al encontrarse establecida esta norma en el CNA, se infiere que estos pedidos deben ser solicitados a los jueces especializados en niñez, adolescencia y familia, sin perjuicio de que sean conocidos por jueces únicos o multicompetentes.

94. En relación con el segundo supuesto del artículo 125 del CNA, esto es la obstrucción del régimen de visitas, de igual manera que el primer escenario este representa una doble vulneración de derechos.
95. En primera instancia, existe una clara afectación al NNA que se le impide pasar tiempo y tener una relación con su progenitor, con su familia ampliada o con aquella persona que tenga derecho a visitarlo. Y, por otra, afecta al progenitor o la persona que tiene derecho a visitar al NNA, puesto que no puede tener contacto con estas personas y formar un vínculo afectivo, a pesar de que existe un régimen fijado ya sea por acuerdo o judicialmente.⁴⁶
96. Respecto a este punto, la CDN reconoce el derecho del NNA que está separado de uno o de ambos padres, a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior de los NNA.⁴⁷ Ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo de sus hijos e hijas⁴⁸, y de manera correlativa, el NNA tiene el derecho a ser cuidado por ambos.⁴⁹
97. El CNA reconoce el derecho de los NNA a conocer a su padre y madre, a ser cuidados por ellos y a mantener relaciones afectivas permanentes, personales y regulares con ambos progenitores y demás parientes. Especialmente cuando se encuentran separados por cualquier circunstancia.⁵⁰
98. El Código Civil señala expresamente que no se puede prohibir al padre o a la madre, de cuyo cuidado personal hubieren sido sacados los niños y las niñas, a visitar con la frecuencia y libertad que el juez estimare convenientes, siempre que no sea contrario al interés superior.⁵¹
99. Los progenitores a los que no se les confió la tenencia, además de contar con el derecho de visitas, cuentan con varias prerrogativas que les permiten participar, plenamente en el cuidado, crianza, toma de decisiones y, en general en la vida de sus hijos e hijas. El hecho de que los NNA vivan con el otro progenitor u otra persona a quien se haya otorgado la tutela, no debe entenderse como una disminución de derechos y obligaciones respecto al cuidado de los hijos e hijas.

⁴⁶ De acuerdo con el artículo 123 del CNA, para fijar y modificar del régimen de visitas, el juez respetará los acuerdos de los progenitores, siempre que ello no perjudique los derechos de los niños, niñas y adolescentes; y si no existiere acuerdo entre los progenitores o entre los parientes que solicitan la fijación, o si el acuerdo al que han llegado fuere inconveniente para los derechos de los menores, el juez regulará las visitas teniendo en cuenta: 1. Si se trata de un progenitor, la forma en que éste ha cumplido con sus obligaciones parentales; y 2. Los informes técnicos que estimen necesarios.

⁴⁷ CDN, artículo 9.3.

⁴⁸ *Ibid.*, artículo 18.1.

⁴⁹ *Ibid.*, artículo 7.

⁵⁰ CNA, artículo 21.

⁵¹ Código Civil. Registro Oficial Suplemento 46 de 24 de junio de 2005, artículo 272.

100. La importancia del derecho de visitas radica en que fomenta el contacto regular y genera un vínculo afectivo con su progenitor y la familia ampliada. Ayuda a conservar lazos afectivos con las personas que han tenido participación activa en la vida del NNA, y refuerza la participación del progenitor con el que no convive regularmente.
101. Para evitar la afectación de los derechos de los hijos o hijas, se debe fijar un régimen de visitas claro, el cual cuente con la participación de los NNA⁵², pues su opinión en este tipo de decisiones resulta primordial.
102. La obstaculización del régimen de visitas impide que se creen los vínculos necesarios para el desarrollo integral de los NNA, así como satisfacer sus necesidades afectivo-emocionales.⁵³ De tal manera, con un régimen definido y claro existen menos posibilidades de que se presenten incumplimientos o infracciones a dicho régimen.⁵⁴
103. El derecho a visitas es recíproco, pues genera una vida plena, tanto a padres y madres como a hijos e hijas, permitiendo construir, desarrollar y/o fortalecer relaciones familiares lo más completas posibles, que favorezcan el desarrollo equilibrado e integral de los NNA.
104. En vista de las implicaciones que podría tener la obstaculización del régimen de visitas para un NNA, la autoridad judicial que conoce la situación podrá aplicar lo establecido en el artículo 125 del CNA, tomando en cuenta lo que se describe a continuación.
105. A diferencia de la retención indebida, el apremio personal total o parcial ante la obstaculización de visitas no podría ser vista como una medida que permitiría, en todos los casos, que se desarrolle con normalidad el régimen de visitas.
106. En este contexto, con fines ejemplificativos, la Corte procederá a realizar un examen de proporcionalidad en uno de los casos seleccionados (N°. 291-20-JH). Así, dentro del proceso de hábeas corpus N°. 05202-2020-00167, se debe verificar si la medida que se dictó persigue un fin constitucionalmente válido, y si esta es una medida necesaria, idónea y proporcional ante la obstaculización

⁵² El Comité de los Derechos del Niño, en su Observación general N°. 12 del año 2009, relacionada con el derecho del niño a ser escuchado, señaló en el párrafo 54 que *“La experiencia del Comité es que los Estados partes no siempre tienen en cuenta el derecho del niño a ser escuchado. El Comité recomienda que los Estados partes **garanticen, mediante leyes, normas y directrices de política, que se recaben y se tengan en cuenta las opiniones del niño, en particular en las decisiones relativas a su asignación a hogares de acogimiento familiar o de guarda, la elaboración y revisión de planes de guarda y las visitas a los padres y la familia**”* (énfasis agregado).

⁵³ CRE, artículo 44.

⁵⁴ El derecho de visitas que goza el padre, madre o cualquier otra persona, es de suma importancia para el niño, niña y adolescente, ya que le permite generar una relación con personas que desean estar en su vida o han sido partícipes activos de la misma.

del régimen de visitas; y, si la misma garantizaría que, una vez dictado el apremio personal total, el régimen de visitas se desarrolle con normalidad.

107. La idoneidad, se refiere a que la medida sea conducente para “*contribuir a la realización del objeto invocado*”⁵⁵. La necesidad implica que no exista otra alternativa menos gravosa para llegar al fin legítimo antes expuesto.⁵⁶ Y la proporcionalidad en sentido estricto supone que la mentada medida sea el instrumento menos perturbador para conseguir el resultado deseado, de tal forma que se logre un equilibrio entre el daño y el beneficio obtenido a partir de la restricción.
108. Ahora bien, esta Corte verifica que en el caso en concreto, la medida, aparentemente, perseguía un fin constitucionalmente válido, esto es primar el interés superior de NNA y que se desarrolle con normalidad el régimen de visitas.
109. Respecto a la idoneidad de la medida de apremio personal total dictada en el caso, se verifica que esta no permitió que se desarrolle con normalidad el régimen de visitas, ya que no existe constancia procesal alguna que demuestre que el padre del adolescente NN y la niña NN haya podido visitarlos durante el tiempo en el que Margarita Rocío Tauris Litardo (madre de los NNA y persona a la que se le encargó la tenencia) fue privada de su libertad. Es más, se verifica que el régimen de visitas no fue reanudado por orden de la Sala de la Corte Provincial (párrafo 49 *supra*), y que se debía esperar un informe psicológico favorable para el efecto.
110. Adicionalmente, la medida no fue idónea en cuanto a la protección del principio de interés superior ya que el adolescente NN y la niña NN de NNA no fueron escuchados para dictar esta medida.
111. Por ello, la Corte observa que la medida dictada no resultaba idónea con el objetivo perseguido, toda vez que la misma no tomó en cuenta el interés superior de los hijos de la señora Margarita Rocío Tauris Litardo y tampoco permitió que el régimen de visitas se desarrolle con normalidad.
112. En relación con la necesidad, esta Corte considera que existían varias alternativas disponibles al apremio personal total, en el caso de calificar la actuación de la señora Margarita Rocío Tauris Litardo como obstrucción al régimen de visitas. Por ejemplo:

⁵⁵ Corte IDH. Caso Furlán y familiares vs. Argentina; excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas; sentencia de 29 de noviembre de 2011; serie C No. 238; párrafo 53.

⁵⁶Cfr. Comité de Derechos Humanos de la ONU. Observación General no. 27, 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, reproducido en Instrumentos de Derechos Humanos, Tomo I, Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos de Tratados de Derechos Humanos, HRI/GEN/1 / Rev. 9 (Vol. I) 2008, pp. 223-227, párrs. 11-16.

1. La modificación del régimen de visitas⁵⁷; y/o,
 2. La existencia de mecanismos menos invasivos que puedan lograr la regularización del régimen visitas, y que no implican la privación de la libertad, como terapias familiares y atención psicológica a los NNA.
- 113.** Es decir que que la medida de apremio personal no resultaba necesaria, ya que existían alternativas, menos invasivas, que se encuentran alineadas al interés superior de NNA y al ejercicio efectivo de sus derechos, así como de la persona que quiere ejercer su derecho a visitas y ha sido obstaculizado.
- 114.** En cuanto a la proporcionalidad estricta, este Organismo advierte que la medida de apremio personal total generó una afectación a los derechos de los NNA implicados, ya que se les privó del cuidado que tienen por parte de la persona a la que se le entregó su tenencia; y, en consecuencia existía la posibilidad de que carecieran de la recepción del sustento económico y emocional necesario para satisfacer sus derechos como a la educación, salud, vivienda digna, recreación, entre otros.⁵⁸
- 115.** A su vez, la privación de la libertad de Margarita Rocío Tauris Litardo afectó la situación de cuidado de los NNA y por lo tanto el equilibrio del entorno familiar incidiendo directamente en su desarrollo y ejercicio de derechos, pues se debe tomar en cuenta que en la audiencia de hábeas corpus, la madre relató que mientras se encontraba privada de su libertad sus hijos permanecieron “*solos, sin cuidados, alimentación, ni protección*”.
- 116.** Por lo expuesto, se observa que la medida de apremio en el caso referido no logró ningún beneficio; lo que implica que la medida incumplió el elemento de proporcionalidad. En virtud de esto, se concluye que la medida adoptada no fue idónea, necesaria ni proporcional.
- 117.** Si bien ambos progenitores tienen el derecho de involucrarse en el cuidado y crianza de sus hijos e hijas, lo cual puede ser ejercido a través del derecho a las visitas; esta Corte reconoce que impedir el ejercicio del régimen de visitas es perjudicial tanto para el desarrollo de NNA como para el progenitor o la persona a favor de la cual se ha reconocido este derecho. Sin embargo, ordenar el apremio personal total o parcial por una obstaculización de visitas debe ser una medida de *ultima ratio*.
- 118.** La causa para impedir las visitas debería ser valorada por el administrador de justicia, de tal forma que se analice la totalidad de los hechos y no la obstaculización del régimen de visitas de manera aislada. Por ejemplo, en la sentencia N°. 28-15-IN/21 la Corte estableció que “*se debe enfatizar que en*

⁵⁷ CNA., artículo 123.

⁵⁸ CRE, artículo 45.

cualquier discusión o decisión que se tome relacionada a NNA, como por ejemplo al establecer el régimen de visitas, y, principalmente en el encargo de la tenencia, se debe tomar, con la debida diligencia, todas las medidas necesarias y conducentes a descartar la existencia de violencia física, psicológica, emocional, de género, doméstica-intrafamiliar y patrimonial o económica”⁵⁹ (énfasis agregado), pues la existencia de cualquier tipo de violencia incidiría en el bienestar de NNA.

- 119.** Por otra parte, en escenarios en que no se encuentre sustento en la decisión de interrumpir las visitas, el problema de raíz no se subsana con la privación de la libertad.
- 120.** En este contexto, los administradores de justicia deben valorar lo siguiente al momento en el que se alegue la obstaculización del régimen de visitas:
1. Si existen acuerdos o resoluciones sobre el cuidado de los NNA;
 2. Si se ha fijado un régimen para ejercer el derecho de visitas;
 3. Si existen medidas de protección administrativas o judiciales, previamente dictadas a favor de los NNA;
 4. Si efectivamente se ha incurrido en una obstaculización al régimen de visitas; y,
 5. Si los NNA implicados están de acuerdo con el actual régimen y evaluar la situación sobre las visitas.
- 121.** Una vez verificados estos elementos, conforme al artículo 125 del CNA, el juez deberá requerir a la persona que está obstaculizando el régimen de visitas que cese su accionar en el plazo de 24 horas. En el caso de que no se cumpla con el requerimiento judicial, el juez deberá verificar si procede dictar las siguientes medidas:
1. La regulación de las visitas en forma dirigida;
 2. La modificación del régimen de visitas;
 3. La suspensión temporal o definitiva del régimen de visitas;
 4. Mecanismos menos invasivos que pueden lograr la regularización del régimen visitas, y que no que implican la privación de la libertad como terapias familiares y atención psicológica a los NNA.

⁵⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 28-15-IN/21 de 24 de noviembre de 2021.

5. El apremio personal total o parcial. Esta medida, debe ser de última *ratio*, y ordenarse en el caso de verificar que no proceden las medidas establecidas en los numerales 1, 2, 3 y 4, y la misma debe encaminarse a permitir el desarrollo normal del régimen de visitas. Así, la privación de libertad deberá ordenarse por el menor tiempo posible y hasta que se logre el normal desarrollo del régimen de visitas. Una vez alcanzado dicho objetivo, se ordenará la inmediata libertad de la persona que fue privada de su libertad. Además, la autoridad judicial deberá motivar expresamente en su decisión por qué se ve obligada a disponer el apremio y el tiempo del mismo.
122. Con lo descrito en párrafos anteriores, se garantiza el interés superior de NNA, y se permite que los mismos gocen del derecho que tienen de recibir las visitas de las personas a las cuales se les ha concedido un régimen para el efecto.

5. Consideraciones Adicionales:

5.1. Lineamientos al momento de otorgar medidas a favor de NNA en el marco de procesos que versen sobre sus derechos

123. La Corte estima oportuno fijar lineamientos que deben ser tomados en cuenta por las autoridades judiciales o administrativas al momento de otorgar medidas a favor de NNA, en el marco de procesos que versen sobre sus derechos.

5.1.1. Interés superior del niño

124. Esta Corte debe precisar que los NNA son titulares de derechos fundamentales y que gozan de una protección especial reconocida no sólo en la CRE⁶⁰, sino en varios instrumentos internacionales que son vinculantes para el Estado ecuatoriano.⁶¹
125. El principio de interés superior de NNA forma parte esencial de este marco jurídico especial de protección. De acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño (“Comité”), el interés superior de NNA debe entenderse como un derecho sustantivo, un principio jurídico interpretativo fundamental y como una norma de procedimiento.⁶²
126. El interés superior involucra que, al momento de tomar decisiones tanto en la esfera pública como privada⁶³ relacionadas con temas de niñez y adolescencia,

⁶⁰ CRE, artículo 35.- “Las personas adultas mayores, **niñas, niños y adolescentes**, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, **recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado** (...)” (énfasis agregado).

⁶¹ CDN, artículo 3.1; y Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 19.

⁶² Comité de los Derechos del Niño, Observación general N°. 14, 29 de mayo de 2013, párr. 6, letras a, b, y c.

⁶³ *Ibid.*, párr. 1.

se debe verificar que los derechos de NNA sean tomados en cuenta con una especial atención, permitiendo que se garantice el pleno ejercicio de los mismos.⁶⁴

- 127.** A su vez, debe existir la estimación de las posibles repercusiones (positivas y/o negativas) de la decisión en el NNA implicado.⁶⁵ Este principio debe aplicarse como un concepto dinámico, en tanto debe evaluarse de manera casuística, dependiendo cada contexto y caso particular.⁶⁶
- 128.** De esta forma, el interés superior del niño, previo a adoptar una medida de apremio personal conforme el artículo 125 de la CNA, exige que las autoridades jurisdiccionales consideren con especial atención las repercusiones que su decisión tendrían en los derechos de las niñas y niños involucrados; evaluar la situación de cuidado de las niñas y niños, que incluye las medidas de protección administrativas que pudieron ordenarse a favor de las NNA.

5.1.2. La opinión de los NNA en procesos judiciales y administrativos

- 129.** La opinión de los NNA juega un papel fundamental en los procesos anteriormente descritos, pues si se encuentran en condiciones de formar un juicio propio se les debe garantizar el derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que los afectan. Sus opiniones deben ser valoradas en función de su edad y madurez⁶⁷, a través de personal técnico especializado, por medio de métodos aptos para evitar revictimizar a los NNA y tomando en cuenta el contexto en el que se encuentran y se han desenvuelto.
- 130.** No se puede partir de la premisa de que un NNA es incapaz de expresar sus propias opiniones; y no corresponde al NNA probarlo.⁶⁸ Al contrario, se debe considerar que tienen capacidad para formar sus propias opiniones y reconocer que tienen el derecho a expresarlas.
- 131.** En este sentido, la CDN establece que se debe garantizar a los NNA la oportunidad de ser escuchados en todo procedimiento judicial o administrativo, incluyendo escenarios de separación de los padres en donde se decida sobre cuidado⁶⁹; ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado.⁷⁰

⁶⁴CNA, artículo 11. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 048-13-SCN-CC, del 4 de septiembre de 2013.

⁶⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 525-14-EP/20, párrs. 55 y 56.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*, artículo 12 numeral 1

⁶⁸ Comité de los Derechos del Niño, Observación general N°. 12 (2009), relacionada con el derecho del niño a ser escuchado, párr. 20.

⁶⁹ *Ibid.*, párr. 32.

⁷⁰ CDN, artículo 12 numeral 2

- 132.** A su vez, se debe tomar en cuenta su opinión en decisiones relativas a la tenencia y guarda, así como aquellas tendentes a fijar un régimen de visitas en favor de los padres y/o de la familia.⁷¹
- 133.** De acuerdo con la legislación ecuatoriana, la autoridad judicial debe escuchar al NNA que se encuentre en condiciones para expresar su opinión⁷², previ6 a confiar la tenencia.
- 134.** A la luz del artículo 106 del CNA, la opinión de los niños y niñas de doce años, será valorada por el juez, considerando su grado de desarrollo; mientras que la opinión de los adolescentes será obligatoria para los juzgadores, a menos que la emisión de su opinión sea manifiestamente perjudicial.⁷³
- 135.** Respecto a la “madurez” o el “grado de desarrollo del hijo o hija”, el Comité ha señalado que el artículo 12 de la CDN no impone ningún límite de edad al derecho del niño y de la niña a expresar su opinión. Desaconseja que se introduzcan límites de edad que restrinjan el derecho del NNA a ser escuchado en todos los asuntos que lo afectan.⁷⁴ Dicha madurez, en el contexto del artículo mencionado, es la capacidad de un niño para expresar sus opiniones sobre cuestiones específicas de forma razonable e independiente⁷⁵.
- 136.** Es de suma importancia destacar que al momento de solicitar la opinión a NNA, se les debe informar sobre las condiciones en que se les pedirán que expresen sus opiniones⁷⁶ y se lo deberá realizar en un ambiente apropiado, en donde pueda tener la libertad de expresarse sin temor alguno. Las autoridades deben ser inclusivas al momento en que NNA con discapacidades o pertenecientes a otros grupos de atención prioritaria⁷⁷ expresen sus opiniones, facilitando los medios necesarios para que ejerzan plenamente este derecho.⁷⁸
- 137.** Esta Corte reconoce que la opinión de los NNA resulta fundamental al momento de confiar la tenencia o tutela, así como para la fijación del régimen de visitas. Lo anterior se debe realizar en aras de garantizar el interés superior del NNA y con el objetivo de generar un entorno en el que se sientan respetados y seguros de expresar libremente sus opiniones.

⁷¹ Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 12 (2009), relacionada con el derecho del niño a ser escuchado, párr. 54.

⁷² CNA, artículo 106.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 12 (2009), relacionada con el derecho del niño a ser escuchado, párr. 21.

⁷⁵ *Ibid.*, párr. 30.

⁷⁶ *Ibid.*, párr. 25.

⁷⁷ Esto incluye a niños indígenas, migrantes y otros niños que no hablen el idioma mayoritario.

⁷⁸ Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 12 (2009), relacionada con el derecho del niño a ser escuchado, párr. 21.

- 138.** A juicio de esta Corte, las y los jueces tienen la obligación de escuchar a todas las NNA, independientemente de su edad, previo a decidir sobre el régimen de visitas; o para escuchar cuál es su opinión sobre un posible impedimento del régimen de visitas por alguno de sus progenitores.
- 139.** En consecuencia, se insta a las autoridades judiciales y administrativas a considerar la opinión de los NNA en todo momento, sin imponer un límite de edad o valorar cuestiones que restrinjan este derecho fundamental de la niñez. La edad, en sí misma, no puede determinar la trascendencia de las opiniones⁷⁹, por lo que se deben brindar las herramientas, a través de las oficinas técnicas pertinentes, para que los NNA puedan ser escuchados y expresen libremente su opinión.

5.1.3. La importancia de la familia y el entorno familiar para un niño

- 140.** La familia, en sus diversos tipos, se concibe como el elemento fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado.⁸⁰ Esta se caracteriza por ser el vínculo interpersonal y medio natural para el desarrollo integral de todos sus integrantes, especialmente de los NNA, en virtud de su condición de vulnerabilidad.⁸¹
- 141.** El derecho internacional de los derechos humanos reconoce a la familia como el núcleo central de protección de la infancia y la adolescencia.⁸² La familia goza de una importancia fundamental y primaria en la vida de los NNA, pues garantizando la estabilidad del entorno y núcleo familiar se protege la realización de sus derechos e interés superior.⁸³
- 142.** Lo anterior asegura que la protección y cuidado de los NNA, así como los derechos a vivir con su entorno familiar⁸⁴, a ser cuidados⁸⁵ y criados⁸⁶ por sus progenitores y/o los miembros de su familia, independientemente de la composición de ésta.⁸⁷

⁷⁹ *Ibid.*, párr. 29.

⁸⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 17.1.

⁸¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe: El Derecho del Niño y la Niña a la Familia. Cuidado Alternativo. Poniendo Fin a la Institucionalización en las Américas (2013). Preparado por la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 50.

⁸² *Ibid.*, párr. 51.

⁸³ *Ibid.*, párr. 57.

⁸⁴ CRE, artículo 45. CDN, artículo 3.2. Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 19.

⁸⁵ CDN, artículo 7

⁸⁶ *Ibid.*, artículo 18

⁸⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe: El Derecho del Niño y la Niña a la Familia. Cuidado Alternativo. Poniendo Fin a la Institucionalización en las Américas (2013). Preparado por la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 47. Además, la CRE reconoce los distintos tipos de familia en el artículo 67.

- 143.** De conformidad con la CDN, los padres, los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, los tutores u otras personas encargadas legalmente del NNA, son los responsables de impartir la dirección y orientación apropiada para que ejerza plenamente sus derechos⁸⁸; siempre valorando su opinión y a la luz de la protección de su interés superior.
- 144.** En este sentido, la familia tiene la responsabilidad primaria de ofrecer las condiciones de vida necesarias para su bienestar, protección y desarrollo (físico, mental, espiritual, moral y social)⁸⁹, teniendo como enfoque principal la salvaguarda del interés superior del NNA.⁹⁰
- 145.** De manera complementaria, el Estado debe brindar el apoyo y la asistencia apropiada a las familias en sus diversos tipos⁹¹, especialmente si los NNA han sido privados temporal o permanentemente de su entorno familiar⁹², más aún si se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.⁹³
- 146.** Se deben respetar las relaciones familiares y se prohíbe cualquier injerencia arbitraria, abusiva o ilegal⁹⁴ sobre las mismas. En el caso de la disolución de la familia, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos y de las hijas, sobre la base única de su interés y conveniencia.⁹⁵
- 147.** La ausencia o limitación de la familia o el alejamiento del medio familiar podrá llevar al NNA a una situación de vulnerabilidad agravada, que podría afectar sus derechos, especialmente a la vida privada, a la integridad personal y a su desarrollo integral.⁹⁶
- 148.** Esta Corte destaca el rol fundamental de la familia, en sus diversos tipos, para los NNA, puesto que junto con el Estado, son los encargados de proporcionar las condiciones necesarias y adecuadas que garanticen el ejercicio pleno los derechos propios de la niñez y adolescencia.
- 149.** Tomando en consideración la importancia de la familia para los NNA, las autoridades judiciales, al resolver procesos o incidentes previstos en el artículo

⁸⁸ CDN, artículo 5.

⁸⁹ *Ibid.*, artículo 27.

⁹⁰ *Ibid.*, artículo 18.

⁹¹ *Ibid.*, artículos 18 y 27.

⁹² *Ibid.*, artículo 20.

⁹³ Como son los casos de niños sometidos a malos tratos (artículo 19 CDN), niños en situación de movilidad humana (artículo 22 CDN), niños con discapacidades mentales o físicas (artículo 23 CDN), niños pertenecientes a minorías étnicas (artículo 30 CDN), y niños afectados por conflictos armados (artículo 38 CDN), entre otros.

⁹⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 11.2 y CDN, artículo 8.

⁹⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 17.4.

⁹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe: El Derecho del Niño y la Niña a la Familia. Cuidado Alternativo. Poniendo Fin a la Institucionalización en las Américas (2013). Preparado por la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 47.

125 del CNA, deben priorizar las medidas que no impliquen una separación de los NNA de sus familias. Ergo, se deberán dictar aquellas que fortalezcan las relaciones familiares, en aras de proteger su interés superior.

150. Cabe aclarar que estas medidas podrán ser priorizadas siempre y cuando se garantice el derecho de los NNA a una vida libre de violencia⁹⁷, de tal forma que se eviten incentivar situaciones de violencia donde las medidas idóneas sean otras. Por lo que parte proteger el interés superior de NNA, implica evaluar las situaciones de violencia intrafamiliar que pudieran afectarles.

6. Conclusiones

151. Sobre la base de las consideraciones realizadas en este fallo, la Corte Constitucional concluye lo siguiente:

1. El *hábeas corpus* resulta procedente frente una medida de apremio personal, total o parcial, dictada con fundamento en lo establecido en el artículo 125 del CNA, cuando la privación de la libertad es o pueda convertirse en ilegal o arbitraria.
2. Ante la alegación de que un NNA se encuentra retenido indebidamente, la persona que realice la solicitud de recuperación debe demostrar previamente que se le confió la patria potestad, la tenencia o la tutela del NNA.
 - i. Una vez que se haya demostrado que la persona que solicita la recuperación se le ha confiado la patria potestad, tutela o tenencia del NNA, el juez tomará en cuenta lo siguiente:
 1. **En caso de que se demuestre que el NNA corre peligro**, por distintas circunstancias (antecedentes de violencia intrafamiliar u otro hecho de naturaleza grave), la o el juez puede ordenar, de manera excepcional, el apremio personal total o parcial de la persona que ha retenido indebidamente al NNA. Antes de ordenarse la privación de libertad total, se deberá valorar si **otros mecanismos de apremio personal** cumplen con el fin que se pretende alcanzar, es decir la protección del NNA. Una vez recuperado el NNA, se ordenará la inmediata libertad de la persona que fue privada de su libertad.

⁹⁷ CRE, art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 3. El derecho a la integridad personal, que incluye: (...) b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.

2. Así, se podrá dictar la privación de la libertad, siempre y cuando se considere que esta es una medida estrictamente idónea, necesaria y proporcional para lograr la recuperación del menor y garantizar sus derechos, su integridad y su interés superior. De tal forma que los juzgadores deberán evaluar caso a caso si esta medida es la que mejor se adecúa a los hechos del mismo.
 3. Cualquier medida de apremio personal, es de carácter urgente, temporal y tiene como finalidad hacer cesar la retención indebida del NNA, permitiendo que se reintegre a su entorno familiar.
 4. **En el supuesto en el que no se demuestre que la integridad y los derechos del NNA se encuentren comprometidos**, la autoridad judicial, en primer lugar, podrá requerir a la persona que se encuentre reteniendo indebidamente al NNA que lo entregue a la persona que solicitó la recuperación en el plazo de 24 horas.
 5. Únicamente en caso de no cumplir con el requerimiento judicial, se podrá dictar el apremio personal total o parcial. Esta medida, por las razones ya desarrolladas en la presente sentencia, debe ser de última *ratio*, y la misma debe encaminarse a recuperar al NNA. Así, la privación de libertad deberá ordenarse por el menor tiempo posible y hasta que se logre recuperar al NNA. Una vez alcanzado dicho objetivo, se ordenará la inmediata libertad de la persona que fue privada de su libertad. Además, la autoridad judicial deberá motivar expresamente en su decisión por qué se ve obligada a disponer el apremio (por lo que se deben incluir las razones o indicios que llevan a suponer al juzgador que al NNA lo tiene retenido la persona contra la que se dicta el apremio) y el tiempo del mismo.
 - ii. De no cumplirse con lo establecido en el párrafo i), la privación de libertad dictada como medida de apremio total o parcial conforme a lo establecido en el artículo 125 del CNA, será ilegal y arbitraria.
3. Los administradores de justicia deben valorar lo siguiente al momento en el que se alegue la obstaculización del régimen de visitas:
 1. Si existen acuerdos o resoluciones sobre el cuidado de los NNA;

2. Si se ha fijado un régimen para ejercer el derecho de visitas;
 3. Si existen medidas de protección administrativas o judiciales, previamente dictadas a favor de los NNA;
 4. Si efectivamente se ha incurrido en una obstaculización al régimen de visitas; y,
 5. Si los NNA implicados están de acuerdo con el actual régimen y evaluar la situación sobre las visitas.
- 3.1 Una vez verificados los elementos del párrafo 3, conforme al artículo 125 del CNA, el juez deberá requerir a la persona que está obstaculizando el régimen de visitas que cese su accionar en el plazo de 24 horas. En el caso de que no se cumpla con el requerimiento judicial, el juez deberá verificar si proceden dictar las siguientes medidas:
- a. La regulación de las visitas en forma dirigida;
 - b. La modificación del régimen de visitas;
 - c. La suspensión temporal o definitiva del régimen de visitas; y/o,
 - d. Mecanismos menos invasivos que pueden lograr la regularización del régimen visitas, y que no que implican la privación de la libertad como terapias familiares y atención psicológica a los NNA.
 - e. El apremio personal total o parcial. Esta medida, debe ser de última *ratio*, y ordenarse en el caso de verificar que no proceden las medidas establecidas en los numerales 1, 2, 3 y 4, y la misma debe encaminarse a permitir el desarrollo normal del régimen de visitas. Así, la privación de libertad deberá ordenarse por el menor tiempo posible y hasta que se logre el normal desarrollo del régimen de visitas. Una vez alcanzado dicho objetivo, se ordenará la inmediata libertad de la persona que fue privada de su libertad. Además, la autoridad judicial deberá motivar expresamente en su decisión por qué se ve obligada a disponer el apremio y el tiempo del mismo.
- 3.2 De no cumplirse con lo establecido en el párrafo 3.1, la privación de libertad dictada como medida de apremio total o parcial conforme a lo establecido en el artículo 125 del CNA, será ilegal y arbitraria.

7. Decisión

La Corte Constitucional, conforme lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la CRE y el artículo 25 de la LOGJCC, resuelve:

1. **Declarar** que la presente sentencia no tiene efectos para los casos en concreto.
2. **Disponer** al Consejo de la Judicatura publicar esta sentencia en la parte principal de su página web institucional durante al menos seis meses.
 - i. En el plazo de siete meses, contados desde la notificación de la presente sentencia, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de esta disposición.
3. **Disponer** al Consejo de la Judicatura difundir la presente sentencia por lo menos una vez a través del correo institucional, o a través de otros medios adecuados y disponibles a todos los operadores de justicia del país, con particular énfasis en las áreas técnicas y jurisdiccionales que se encargan de temas de familia, niñez y adolescencia.
 - i. En el plazo de treinta días contados desde la notificación de la presente sentencia, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de esta disposición.
4. **Disponer** al Consejo de la Judicatura incluir el contenido de esta sentencia en los procesos de capacitación a todos los operadores de justicia, con particular énfasis en las áreas técnicas y jurisdiccionales que se encargan de temas de familia, niñez y adolescencia.
 - i. En el plazo de sesenta días, contados desde la notificación de la presente sentencia, el Consejo de la Judicatura deberá informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de esta disposición.
5. **Disponer** a la Defensoría del Pueblo del Ecuador publicar esta sentencia en la parte principal de su página web institucional durante al menos seis meses.
 - i. En el plazo de siete meses contados desde la notificación de la presente sentencia, la Defensoría del Pueblo del Ecuador deberá informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de esta disposición.

6. **Disponer** a la Defensoría del Pueblo del Ecuador difundir la presente sentencia por lo menos una vez a través del correo institucional o a través de otros medios adecuados y disponibles a todos sus funcionarios.
 - i. En el plazo de treinta días contados desde la notificación de la presente sentencia, la Defensoría del Pueblo deberá informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de esta disposición.

7. **Disponer** a la Asociación de Juntas Parroquiales, a las Defensorías Comunitarias de la Niñez y Adolescencia a nivel nacional, a la Policía Especializada de Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), por medio del Ministerio de Gobierno, difundir la presente sentencia por lo menos una vez a través medios adecuados.
 - i. En el plazo de treinta días contados desde la notificación de la presente sentencia, estas entidades e instituciones deberán informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de esta disposición.

8. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

**DANIELA
SALAZAR
MARIN**

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN
Date: 2021.12.13
15:44:02 -05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de diciembre de 2021. - Lo certifico.

**AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI**

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 200-12-JH Y ACUMULADO

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes trece de diciembre de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2609-17-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 01 de diciembre de 2021.

CASO No. 2609-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Milton Alfonso Solórzano Martínez, director distrital de Huaquillas del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador en contra de la sentencia de 27 de junio de 2017 dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas y del auto de 15 de agosto de 2017, emitido por la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro de causa N°. 09501-2016-00226. La Corte Constitucional la desestima, por concluir que las autoridades judiciales no vulneraron los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 19 de mayo de 2016, el señor Jaime Rubiel González Guevara, representante legal de la compañía GRUPOCOOL S.A., inició una acción de impugnación contra el director distrital de Huaquillas del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (“SENAE”), a fin de impugnar la resolución N°. SENAE-DDH-2016-0353-RE de 21 de abril de 2016¹. La causa fue signada con el N°. 09501-2016-00226.
2. Mediante sentencia de 27 de junio de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Tribunal**”) resolvió declarar con lugar la demanda y dejar sin efecto la resolución impugnada.
3. El 19 de julio de 2017, el señor Milton Alfonso Solórzano Martínez, director distrital de Huaquillas del SENAE interpuso recurso de casación. Mediante auto de 15 de agosto de 2017, la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuenza de la Sala**”) resolvió inadmitirlo a trámite.

¹ La resolución N°. SENAE-DDH-2016-0353-RE resolvió sancionar a la compañía GRUPOCOOL S.A por el cometimiento de la infracción tipificada en la letra j) del artículo 190 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, en consecuencia, le impuso una multa equivalente a 1 salario básico unificado por cada día de retraso, contado a partir del 26 de enero de 2016 hasta que se procedió a la nacionalización de la mercancía el 22 de febrero de 2016. De conformidad con la liquidación, la multa fue fijada en USD 9 882.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 12 de septiembre de 2017, el señor Milton Alfonso Solórzano Martínez, director distrital de Huaquillas del SENAE (“**entidad accionante**”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra la sentencia de 27 de junio de 2017 y el auto de 15 de agosto del mismo año. Esta acción fue admitida el 10 de mayo de 2018².
5. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019, al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
6. El 22 de junio de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que las autoridades judiciales accionadas remitan un informe motivado de descargo.
7. El 24 de junio de 2021, los señores Gustavo Adolfo Durango Vela, José Dionisio Suing Nagua y Gilda Rosana Morales Ordoñez, jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dieron cumplimiento a lo solicitado.
8. El 6 de julio de 2021, el señor Marco Proaño, director nacional de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado señaló casillas para futuras notificaciones.

II. Competencia

9. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

10. La entidad accionante manifestó que las decisiones impugnadas vulneraron sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación.
11. En cuanto a la presunta violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la entidad accionante señaló que:

² La Sala de Admisión estuvo conformada por los entonces jueces constitucionales: Ruth Seni Pinoargote, Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán.

es evidente la falta de motivación, a la que se encuentra el auto definitivo de la inadmisión del recurso de casación, en virtud de que no considera lo alegado en el recurso presentado, si no que de manera simple y concreta inadmite.

12. Por otro lado, manifestó que la sentencia dictada por el Tribunal vulneró su derecho a la seguridad jurídica en virtud de que:

Se dio de baja una resolución administrativa sancionatoria, sin analizar que existe la infracción cometida por la compañía GRUPO COOL SA., que incumple con el régimen que es otorgado con suspensión de tributos y del cual el importador se beneficia, en consecuencia, la Administración Aduanera, lo que hace es controlar y regular el acatamiento al ordenamiento jurídico, el mismo que se encuentra vulnerado por la invalidez del acto [...].

13. Bajo los argumentos expuestos, la entidad accionante solicitó que se declare la violación de sus derechos constitucionales.

3.2. De la parte accionada

3.2.1 Sobre los informes presentados por las autoridades judiciales accionadas

14. Mediante oficio N°. 119-2021-GDV-PSCT-CNJ de 24 de junio de 2021, los señores Gustavo Adolfo Durango Vela, José Dionisio Suing Nagua y Gilda Rosana Morales Ordoñez, jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en lo principal, expresaron que:

- i) *La Conjuenza Nacional, cita las disposiciones jurídicas pertinentes con las cuales sustentó su competencia para calificar la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos de casación [...].*
- ii) *Posteriormente analiza el contenido del recurso de casación formulado por el SENAE, estableciendo que el mismo fue oportunamente interpuesto y que el recurrente está legitimado para interponer el recurso indicado. Además, se trata de un proceso de conocimiento.*
- iii) *En el auto de inadmisibilidad, al examinar el argumento del recurso de casación al amparo de las causales primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, concluye que “cada causal tiene finalidad específica y alude en forma paralela supuestos errores sustanciales y de motivación, como si se trataran del mismo tipo de yerro. [...]”.*

15. Las autoridades judiciales de la Sala concluyeron que en el auto de 15 de agosto de 2017 se expusieron los fundamentos para dictar la inadmisión del recurso de casación interpuesto.

16. A su vez, esta Corte deja constancia que, hasta la presente fecha, las autoridades judiciales que conformaron el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas no han remitido su informe de descargo, a pesar de haber sido solicitado en auto de 22 de junio de 2021.

IV. Análisis

17. Con las consideraciones expuestas, esta Corte plantea los siguientes problemas jurídicos:

a) **En la sentencia dictada el 27 de junio de 2017, ¿el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas vulneró el derecho a la seguridad jurídica?**

18. La CRE en su artículo 82 estableció que “*el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas, previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*” que le permitan tener al individuo una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas³.

19. A criterio de la entidad accionante la sentencia impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica en virtud de que dejó sin efecto la resolución N°. SENAE-DDH-2016-0353-RE sin analizar la existencia de la infracción cometida por el actor del proceso subyacente.

20. Al respecto, se observa que las autoridades judiciales para resolver la demanda partieron de las siguientes premisas: (i) “*La nulidad del procedimiento*”; y, (ii) “*El erróneo cálculo de los plazos para la aplicación de la sanción*”; y al amparo de la siguiente normativa declararon con lugar la demanda y dejaron sin efecto la resolución impugnada:

- i. Artículo 82 del Código Tributario, el cual se refiere a la presunción del acto administrativo;
- ii. Artículo 190, letra j) del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (“**COPCI**”), referente a la contravención aduanera de incumplimiento de plazos de los regímenes especiales, por parte del propietario, consignante o consignatario;
- iii. Artículo 241 del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio del Libro V del COPCI, a través del cual se establece el procedimiento para sancionar contravenciones, específicamente el tiempo determinado para resolver sobre la procedencia o no de la sanción tributaria.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

21. En concordancia con lo expuesto y en atención al cargo esgrimido por la entidad accionante, este Organismo observa que el Tribunal se pronunció sobre la caducidad de facultad sancionadora de la entidad accionante -SENAE- previo a concluir que *“la administración tributaria ejerció su facultad resolutoria fuera de los diez días que tenía para hacerlo”*. De modo que, para el Tribunal era improcedente realizar consideraciones sobre la existencia o no de la infracción presuntamente cometida por la compañía actora del proceso subyacente. Bajo lo referido, esta Corte desestima el cargo de la entidad accionante.
22. En este orden de ideas, es preciso recalcar que, la aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales es competencia privativa de los jueces ordinarios, por lo que este Organismo no puede realizar consideraciones al respecto.
23. En consecuencia, se concluye que la sentencia impugnada garantizó el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante, puesto que los jueces del Tribunal, en su calidad de autoridades competentes, resolvieron la demanda propuesta con base en normas jurídicas, claras, previas y públicas.

b) En el auto de 15 de agosto de 2017, ¿la conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

24. A juicio de la entidad accionante, el auto de 15 de agosto de 2017 no se encuentra motivado *“en virtud de que no considera lo alegado en el recurso presentado, si no que de manera simple y concreta inadmite”*.
25. De conformidad con la letra l), número 7, del artículo 76 de la CRE:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No 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.

26. A la luz de lo establecido en la sentencia N°. 1158-17-EP/21, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica. A saber:

[...] la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.⁴

27. En el mismo orden de ideas, este Organismo ha señalado que:

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.1 y 61.2

Una argumentación jurídica puede lucir suficiente, pero alguna de sus partes podría estar viciada por ser incongruente con el debate judicial y, por tanto, la suficiencia motivacional podría ser solo aparente, pues las respuestas incongruentes a los problemas jurídicos del caso no sirven para fundamentar una decisión. Hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes) o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico [...] impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones (incongruencia frente al Derecho)⁵.

28. Debido a que la alegación de la entidad accionante sobre la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación guarda relación con la insuficiencia de la motivación por presuntamente ser incongruente, este Organismo centrará su análisis en verificar si la decisión contó con una fundamentación normativa suficiente y si existió congruencia argumentativa en los términos expuestos en el párrafo *ut supra*.

29. De la revisión del auto impugnado se desprende que la conjetura:

- a) Primero: establece su jurisdicción y competencia con base en las resoluciones del pleno del Consejo de la Judicatura signadas con los N°. 013-2012; N°.060-2015; en el artículo 201 número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) y en la disposición final segunda del Código Orgánico General de Procesos.
- b) Segundo y tercero: determina la procedencia del recurso de casación y los antecedentes que originaron la causa.
- c) Cuarto: analiza los requisitos formales del recurso interpuesto, esto es, oportunidad, procedencia, legitimación, normas que se consideran infringidas, causales y fundamentación, con base en lo establecido en los artículos 2, 3, 4, 5, 6 y 8 de la Ley de Casación.
- d) Quinto: inadmite a trámite el recurso interpuesto de conformidad con el artículo 8 *ibídem*.

30. Asimismo, se evidencia que la conjetura de la Sala para analizar la fundamentación del recurso partió de: (i) las causales primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, y de (ii) los cargos sobre la presunta la violación de los artículos 76 número 7, letra l) de la CRE, 130 del COFJ, 274 y 276 del Código de Procedimiento Civil, 273 del Código Tributario y 130 número 3 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Judicial. En atención a los argumentos expuestos señaló que:

Aun cuando el recurrente invoca dos de las cinco hipótesis casacionales, en parte alguna de su escrito determina las normas infringidas que sustentan cada

⁵ *Ibíd.*, párr. 85 y 86.

causal. Tampoco existe en la exposición una separación que permita establecer qué parte está destinada la fundamentación de cada causal invocada, dado que la exposición se ha planteado sin criterio diferenciador alguno, lo cual impide no sólo su análisis formal sino también un pronunciamiento por parte de la sala de casación.

31. Con base en el argumento expuesto, la conjueza concluyó con la inadmisión del recurso en virtud de que *“el casacionista pasa por alto, que cada causal tiene una finalidad específica y alude en forma paralela supuestos errores sustanciales y de motivación como si se tratara del mismo yerro”*.
32. De este modo, tras la revisión integral del auto impugnado y con base en el análisis expuesto en la presente sección, esta Corte observa que la conjueza resolvió el recurso de casación a partir de los cargos expuestos por la entidad accionante, los cuales se circunscribieron a las causales primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, tal como se desprende de lo referido en el párrafo 30 *supra*, de ahí que, el auto impugnado es congruente, pues la autoridad judicial dio contestación a los argumentos relevantes contenidos en el recurso de casación de la entidad accionante.
33. Por lo expuesto, se verifica que el auto impugnado sí contó con una fundamentación normativa suficiente, conforme al esquema mencionado en los párrafos 26 y 27 *supra*.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- a. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. 2609-17-EP.
- b. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al tribunal de origen.
- c. Notifíquese y cúmplase.

DANIELA
SALAZAR
MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN
Date: 2021.12.13
15:42:58 -05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de diciembre de 2021. - Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 2609-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes trece de diciembre de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2778-17-EP/21
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 01 de diciembre de 2021.

CASO No. 2778-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Iván Delgado Balladares, en calidad de gerente general de la compañía TRESORE S.A., en contra de la sentencia de 31 de enero de 2017 emitida por la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario N°. 2 con sede en Guayaquil. La Corte Constitucional rechaza la demanda por falta de agotamiento de recursos.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 21 de enero de 2016, el señor Iván Delgado Balladares en calidad de gerente general de la compañía TRESORE S.A. (“TRESORE”) fue notificado con la liquidación de anticipo de impuesto a la renta N°. 09201632900014042¹ emitida por la Dirección Zonal 8 del Servicio de Rentas Internas (“SRI”).
2. El 3 de febrero de 2016, TRESORE presentó un reclamo administrativo impugnando la mencionada liquidación. Dentro de este proceso, el 19 de febrero de 2016, el SRI emitió la providencia N°. 109012016PREC000739, mediante la cual otorgaba a la compañía 10 días hábiles para completar el reclamo administrativo con la firma del abogado patrocinador.²
3. El 16 de marzo de 2016, el SRI emitió el oficio N°. 109012016OREC002556, mediante el cual declaró como no presentado el reclamo administrativo de la compañía, decisión respecto de la cual la compañía presentó un pedido de nulidad,

¹ En la mencionada liquidación se establecieron los siguientes valores a pagar: **i)** USD 5.674,89 en concepto de la primera cuota del anticipo de impuesto a la renta del ejercicio 2015; **ii)** USD 5.556,47 en concepto de la segunda cuota del anticipo de impuesto a la renta del ejercicio 2015; y, **iii)** USD 736,59 en concepto de la tercera cuota del anticipo de impuesto a la renta del ejercicio 2015.

² De acuerdo con TRESORE, la mencionada providencia nunca le fue notificada.

el mismo que fue calificado como improcedente en oficio N°. 109012016OREC003272 de 6 de abril de 2016³.

4. El 20 de abril de 2016, el señor Iván Delgado Balladares, en calidad de gerente general de la compañía TREScore, inició una acción de impugnación en contra del oficio N°. 109012016OREC003272 de 6 de abril de 2016 emitido por el director zonal 8 del SRI. El proceso fue signado con el N°. 09501-2016-00180.
5. Mediante sentencia emitida y notificada el 31 de enero de 2017, la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario N°. 2 con sede en Guayaquil, provincia del Guayas (“**Tribunal Distrital**”), resolvió: **i)** declarar sin lugar la demanda; y, **ii)** cancelar la caución rendida dentro de esta causa a favor de la Administración Tributaria a fin de que la abone en su totalidad a la obligación tributaria. Respecto de esta decisión, la compañía presentó un recurso de ampliación, el mismo que fue negado mediante auto emitido y notificado el 10 de febrero de 2017. Inconforme con la decisión, TREScore interpuso recurso de casación el 22 de febrero de 2017.⁴
6. Mediante auto de 24 de febrero de 2017, el Tribunal Distrital denegó el recurso interpuesto por “*ser extemporáneo, una vez que el término para presentar dicho recurso feneció el 17 de febrero de 2017 (Art. 5 de la Ley de Casación), siendo presentado el día 22 de febrero de 2017; constando además la ejecutoria de la sentencia*”. La compañía interpuso recurso de hecho.
7. El 25 de septiembre de 2017, un conjuer de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuer**”) rechazó el recurso de hecho interpuesto, pues consideró que el Tribunal Distrital actuó dentro del marco de la ley “*al no verificarse que se ha cumplido con el requisito de término para la interposición del recurso*”.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

8. El 16 de octubre de 2017, el señor Iván Delgado Balladares, en calidad de gerente general de la compañía TREScore (“**compañía accionante**”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra el auto de 25 de septiembre de 2017 (“**auto impugnado**”) y de la sentencia de 31 de enero de 2017 del Tribunal

³ En el oficio en cuestión, se manifestó que la providencia N°. 109012016PREC000739 fue notificada en el domicilio de la compañía el 23 de febrero de 2016. Además, se estableció que el oficio N°. 109012016OREC002556 es un acto de simple administración el mismo que “*no es propiamente impugnabile*”.

⁴ El 22 de febrero de 2017, de manera previa a la presentación del recurso de casación, se sentó razón de que la sentencia dictada por el Tribunal Distrital se encontraba ejecutoriada por no haberse interpuesto recurso alguno de manera posterior al auto de 10 de febrero de 2017.

Distrital (“**sentencia impugnada**”)⁵. Esta acción fue admitida el 16 de noviembre de 2017.

9. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
10. El 19 de julio de 2021, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presenten su informe de descargo.
11. El 21 de julio de 2021, los señores Gustavo Durango Vela, José Suing Nagua y Fernando Cohn Zurita, jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia remitieron su informe de descargo.

II. Competencia

12. De conformidad con el artículo 94 de la CRE de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

13. La compañía accionante identifica como la decisión impugnada al auto de 25 de septiembre de 2017 emitido por el conjuez. Además, señala que la sentencia de 31 de enero de 2017, emitida por el Tribunal Distrital, vulneró su derecho a la seguridad jurídica.
14. TRESORE indicó que:

(...) el SRI al declarar como improcedente la impugnación presentada por la compañía, por la falta de la firma de un abogado patrocinador, se encuentra violando el derecho constitucional a la seguridad jurídica, puesto que nunca se pronunció respecto del cálculo al Anticipo del Impuesto a la Renta, que mi representada se encuentra exenta de pagar.

⁵ Si bien el accionante no impugnó expresamente la sentencia de 31 de enero de 2017, de la lectura de la demanda se observa que los argumentos de la misma buscan demostrar una vulneración de derechos por parte del Tribunal Distrital en dicha sentencia.

15. Además, indicó que, a pesar de haber expuesto y fundamentado “*exhaustivamente*” el motivo por el cual la compañía se encontraba exenta de efectuar el pago del anticipo del impuesto a la renta:

(...) los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil, en su sentencia (...) omitieron pronunciarse sobre dos puntos que fueron señalados en la demanda, estos son: la supuesta falta de la firma de abogado y la improcedencia de pagar el Anticipo al Impuesto a la Renta por lo cual, procedimos a interponer un recurso de ampliación solicitando que se amplien los puntos previamente mencionados, sin embargo, dicho petitorio nos fue denegado.

16. La compañía accionante reitera que:

(...) respecto a lo establecido en el artículo 27 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, que las empresas exportadoras de banano se encuentran exentas del pago del Anticipo del Impuesto a la Renta, pretensión que ha sido exigida en reiteradas ocasiones a lo largo del proceso por parte de mi representada, y que hemos insistido sobre su pronunciamiento por parte de los jueces en todas las instancias respectivas, hecho que nunca fue atendido, constituye claramente una violación al derecho a la seguridad jurídica (...)

En el presente caso, el SRI le está cobrando a la compañía TREScore el Anticipo al Impuesto a la Renta un pago el cual la ley misma la exime de realizar.

17. Sobre estos argumentos, el accionante solicitó: i) que se declare la vulneración del derecho alegado; ii) que se acepte la acción extraordinaria de protección; y, iii) que se resuelva “*exclusivamente sobre la calidad de mi representada y de encontrarse exenta de realizar el pago del Anticipo del Impuesto a la Renta*” en el año 2015.

3.2. De las partes accionadas

18. Mediante oficio N°.154-2021-GDV-PSCT-CNJ los señores Gustavo Durango Vela, José Suing Nagua y Fernando Cohn Zurita, jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia manifestaron que “*el doctor Darío Velástegui Enríquez, Conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia [...] ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la inadmisión del recurso de casación planteado*”.
19. Por otro lado, esta Corte deja constancia que los señores jueces de la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario N°. 2 con sede en Guayaquil, provincia del Guayas hasta la presente fecha no han remitido su informe de descargo, a pesar de haber sido solicitado mediante providencia de 19 de julio de 2021.

IV. Análisis

20. De la revisión de la demanda se aprecia que, si bien la entidad accionante impugna el auto de 25 de septiembre de 2017 emitido por el conjuéz y la sentencia de 31 de enero de 2017 emitida por el Tribunal Distrital, sus argumentos se encaminan a alegar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica únicamente respecto de ésta última decisión, por lo que el análisis se centrará en la misma.
21. Según el artículo 94 de la CRE, antes de presentar una acción extraordinaria de protección, el accionante debe agotar oportunamente los recursos ordinarios y extraordinarios disponibles en el ordenamiento jurídico. Esto, a menos que los medios de impugnación previstos en la justicia ordinaria sean inadecuados e ineficaces, o que la falta de su interposición no se deba a la negligencia del titular del derecho constitucional vulnerado.
22. De conformidad con el precedente establecido por la Corte Constitucional en la sentencia N°. 1944-12-EP/19, el agotamiento de medios de impugnación por parte del accionante es un requisito de especial relevancia que procura un equilibrio entre la actuación de la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional, porque permite a la primera: (i) precautelar los derechos de las partes procesales y (ii) corregir los yerros que otros operadores pudieron haber cometido.⁶
23. Bajo ese entendido, esta Corte determinó que no puede verse obligada a emitir un pronunciamiento sobre los méritos de un caso, si identifica, en la fase de sustanciación, que no se agotaron los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable.
24. Previo a analizar la presunta violación de derechos constitucionales de la compañía accionante, corresponde verificar si se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios disponibles en el ordenamiento jurídico o, en su defecto, si se ha demostrado que tales recursos eran ineficaces, inadecuados o que su falta de interposición no fue producto de su negligencia.
25. En la especie, se observa que el conjuéz rechazó el recurso de hecho interpuesto por considerar que el Tribunal Distrital actuó dentro del marco de la ley cuando no dio paso al recurso de casación, en este sentido, concluyó que no se verificó “*que se ha cumplido con el requisito de término para la interposición del recurso*”.⁷ Así, se

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1944-12-EP/19 de 05 de noviembre de 2019.

⁷ De acuerdo con el conjuéz “*para la interposición del recurso de casación uno de los requisitos a cumplir y que debe ser verificado por el Tribunal a quo es el de temporalidad, es decir, si se encuentra presentado dentro del término establecido en la Ley, en este caso de 5 días*”. Posterior a ello, citó parte del pronunciamiento del Tribunal Distrital, y concluyó que “*el recurrente presentó el recurso de casación fuera del término establecido en el art. 5 de la Ley de Casación, pues este fue presentado fuera del término establecido en dicha norma, contado desde la notificación de la sentencia recurrida. Criterio establecido por la Sala de instancia al momento de dictar el auto en mención que se encuentra conforme a derecho, pues revisado el proceso, se constata que la sentencia fue dictada el jueves 31 de enero de 2017, las 08h39, y notificada el mismo día, mes y año; así como el auto que niega la solicitud de*

verifica que la compañía accionante no agotó el recurso de casación de manera diligente, pese a que el ordenamiento jurídico vigente preveía un término para su interposición.⁸

26. Por lo expuesto, esta Corte concluye que en el presente caso no se cumple el requisito constitucional de agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios, ni se ha justificado que el recurso era ineficaz o inadecuado o que la falta de su interposición no fue producto de negligencia. En consecuencia, la Corte encuentra que no procede pronunciarse sobre el mérito de la presente acción y corresponde rechazar la demanda por improcedente.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional, administrando justicia constitucional por autoridad de la CRE y la Ley, resuelve lo siguiente:

1. **Rechazar** por improcedente la acción extraordinaria de protección N°. 2778-17-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al tribunal de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

DANIELA
SALAZAR
MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN
Date: 2021.12.13 15:43:21
-05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de diciembre de 2021. - Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

ampliación, legalmente notificado el 10 de febrero de 2017; en tanto que el recurso de casación fue presentado el 22 de febrero de 2017”.

⁸ La Corte Constitucional ha fallado en el mismo sentido en la sentencia N°. 947-15-EP/20 de 9 de agosto de 2020, párr. 28; y, sentencia N°. 1314-17-EP/21 de 30 de junio de 2021, párr. 27.



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 2778-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes trece de diciembre de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



**Sentencia No. 2185-19-JP y acumulados/21
(Inscripción del nacimiento de hijas e hijos de
adolescentes migrantes)
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín**

Quito, D.M., 01 de diciembre de 2021

CASO No. 2185-19-JP y acumulados

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

SENTENCIA No. 2185-19-JP y acumulados/21

Inscripción del nacimiento de hijas e hijos de adolescentes migrantes

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza seis casos seleccionados y acumulados de niñas y niños, hijas e hijos de madres adolescentes migrantes venezolanas, a quienes el Registro Civil se negó a inscribir su nacimiento por no estar acompañadas las madres adolescentes de un representante legal que autorice la inscripción. La Corte Constitucional desarrolla el contenido y alcance de los derechos de las niñas y niños a la identidad, personalidad jurídica, inscripción y registro del nacimiento, nacionalidad, así como los derechos de las adolescentes migrantes a la igualdad y no discriminación, protección de la familia, y a ser escuchadas y a que su opinión sea seriamente considerada, y ordena, en lo principal, que el Registro Civil coordine con la Presidencia de la República la adecuación normativa para garantizar la inscripción del nacimiento considerando el contexto migratorio del país y las circunstancias individuales de las adolescentes migrantes.

Contenido

- 1. Procedimiento ante la Corte Constitucional.....**
- 2. Competencia**
- 3. Hechos de los casos seleccionados.....**
 - 3.1. Caso No. 2185-19-JP: Adolescente S.N.G.A. y su hijo A.G.A.
 - 3.2. Caso No. 151-20-JP: Adolescente A.J.P.L. y su hijo NN.P.L.
 - 3.3. Caso No. 1869-20-JP: Adolescente D.A.R.S. y su hija V.V.R.S., y adolescente Y.T.Q.V. y su hijo J.E.T.Q.
 - 3.4. Caso No. 10-21-JP: Adolescente M.L.M.D y su hija C.I.M.M y adolescente S.V.P.M y su hija Y.S.H.P.....
 - 3.5. Caso 731-21-JP: Adolescentes D.J.O.V. y C.D.M.H, y su hijo D.J.O.M.....
 - 3.6. Caso No. 2149-21-JP: Adolescentes E.Y.C.C y B.L.R.P, y su hijo T.A.R.C.....
- 4. Análisis constitucional**
 - 4.1. Contexto y consideraciones preliminares**
 - 4.1.1. La migración forzada de personas venezolanas
 - 4.1.2. La protección de los derechos de las adolescentes migrantes venezolanas solas ..
 - 4.1.3. La negativa de inscripción de nacimiento de las hijas e hijos de adolescentes migrantes venezolanas.....

4.2. Los derechos vulnerados ante la negativa de inscripción del nacimiento de hijas e hijos de adolescentes migrantes

4.2.1. El derecho a la identidad, la personalidad jurídica y la inscripción y registro del nacimiento

4.2.2. El derecho a la nacionalidad, el riesgo de apatridia y el interés superior de las niñas, niños y adolescentes.....

4.2.3. El derecho a la igualdad y no discriminación de las madres adolescentes migrantes 41

4.2.4. El derecho a la protección a la familia y el derecho de las adolescentes migrantes a ser escuchadas y a que su opinión sea seriamente considerada.....

5. Reparaciones.....

6. Conclusiones

7. Decisión

1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

1. El 18 de diciembre de 2019, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Latacunga remitió la sentencia emitida el 11 de diciembre de 2019 dentro de la acción de protección No. 05202-2019-01771 presentada por la Defensoría del Pueblo (en adelante, “DPE”) a favor de la adolescente S.N.G.A.¹, de nacionalidad venezolana y su hijo neonato A.G.A., en contra del Registro Civil, Identificación y Cedulación (en adelante, “Registro Civil”). La causa fue signada con el No. **2185-19-JP (1)**.
2. El 16 de enero de 2020, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Latacunga remitió la sentencia emitida el 29 de noviembre de 2019 dentro de la acción de protección No. 05283-2019-05924 presentada por la DPE a favor de la adolescente A.J.P.L., de nacionalidad venezolana y su hijo neonato NN.P.L.², en contra del Registro Civil. La causa fue signada con el No. **151-20-JP (2)**.
3. El 9 de julio de 2020, la Sala de Selección conformada por la jueza Carmen Corral Ponce y los jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes, resolvió seleccionar y acumular las causas No. 2185-19-JP y 151-20-JP.
4. El 19 de agosto de 2020 se realizó el sorteo para la sustanciación de las causas acumuladas, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
5. El 5 de octubre de 2020, la Unidad Judicial contra la Violencia a la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar de Tulcán remitió la sentencia emitida el 3 de septiembre de 2020 dentro de la acción de protección No. 04571-2020-00261 presentada por la DPE a favor de las adolescentes Y.T.Q.V., y D.A.R.S., de nacionalidad venezolana, y sus hijos recién

¹ Con el fin de mantener en reserva el nombre de las adolescentes y de sus hijas e hijos, esta Corte se referirá a ellas y ellos con las siglas de sus nombres y apellidos.

² Del expediente constitucional y de instancia no se ha podido verificar el nombre del niño, por lo que se utilizaran las siglas “NN”.

nacidos V.V.R.S. y J.E.T.Q., en contra del Registro Civil. La causa fue signada con el No. **1869-20-JP (3)**.

6. El 5 de enero de 2021, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tulcán, provincia del Carchi remitió la sentencia emitida el 27 de noviembre de 2020 dentro de la acción de protección No. 04243-2020-00022 presentada por la DPE a favor de las adolescentes M.L.M.D. y S.V.P.M., de nacionalidad venezolana, y sus hijos recién nacidos C.I.M.M. y Y.S.H.P., en contra del Registro Civil. La causa fue signada con el No. **10-21-JP (4)**.
7. El 1 de abril de 2021, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha remitió la sentencia emitida el 23 de noviembre de 2020 dentro de la acción de protección No. 17230-2020-11871 presentada por la Defensoría Pública (en adelante, "DP") a favor de los adolescentes D.J.O.V. y C.D.M.H, y su hijo recién nacido D.J.O.M., en contra del Registro Civil. La causa fue signada con el No. **731-21-JP (5)**.
8. El 21 de abril de 2021, la jueza sustanciadora Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de las causas No. 2185-19-JP y 151-20-JP, y convocó a audiencia pública para el 20 de mayo de 2021.
9. El 18 de mayo de 2021, la Sala de Selección conformada por las juezas y juez constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Enrique Herrería Bonnet, resolvió seleccionar la causa No. 1869-20-JP y acumularla a las causas No. 2185-19-JP y 151-20-JP.
10. El 19 de mayo de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa No. 1869-20-JP y dispuso diferir la audiencia convocada para el 10 de junio de 2021.
11. El 10 de junio de 2021 se llevó a cabo la audiencia pública dentro de la causa 2185-19-JP y acumulados³.
12. Mediante providencia de 18 de junio de 2021, la jueza sustanciadora remitió a la Sala de Selección los escritos presentados por el Registro Civil y la DPE, a través de los

³ A la audiencia pública comparecieron: María Cristina Espín, William Delgado y Harold Burbano en representación de la Defensoría del Pueblo; María José Laura Carvajal en representación de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación; Ricardo Viera en calidad de juez de la Unidad de Familia, Mujer, Niñez y Adolescentes del cantón Latacunga; Marcelo Palomo en calidad de juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Latacunga; Miriam Lucero en calidad de jueza de la Unidad Judicial contra Violencia a la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar del cantón Tulcán (judicaturas de instancia); Karola Samaniego Tello en representación de la Procuraduría General del Estado; y, en calidad de *amicus curiae*, Christian Alexander Paula como director del Instituto de Investigación en Igualdad, Género y Derechos de la Universidad Central del Ecuador; Nina Guerrero, por sus propios y personales derechos; Cristina Morales y Diego Orellana, por sus propios y personales derechos; y Nicolás Guerrero en representación de la Fundación Haciendo Ecuador.

cuales solicitaban la selección y acumulación de las sentencias emitidas en los procesos de garantías jurisdiccionales No. 04243-2020-00022 y No. 01283-2021-16074, y recomendó su selección y acumulación a la causa No. 2185-19-JP y acumulados de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 de la LOGJCC y 28 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

13. El 5 de julio de 2021, la Sala de Selección conformada por la jueza y jueces constitucionales, Carmen Corral Ponce, Ramiro Avila Santamaría y Hernán Salgado Pesantes, resolvió seleccionar las causas No. 10-21-JP y No. 731-21-JP, y acumularlas a la causa No. 2185-19-JP y acumulados.
14. El 17 de agosto de 2021, la Unidad Judicial Penal de Cuenca remitió la sentencia de 3 de mayo de 2021 emitida dentro de la acción de protección No. 01283-2021-16074 presentada por la DP a favor de los adolescentes E.Y.C.C y B.L.R.P., de nacionalidad venezolana, y su hijo de un año T.A.R.C., en contra del Registro Civil. La causa fue signada con el No. **2149-21-JP (6)**.
15. El 17 de septiembre de 2021, la Sala de Selección conformada por la jueza y jueces constitucionales, Teresa Nuques Martínez, Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet, resolvió seleccionar la causa No. 2149-21-JP y acumularla a la causa No. 2185-19-JP y acumulados.
16. El 25 de octubre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de las causas 10-21-JP, 731-21-JP y 2149-21-JP⁴.
17. En sesión de 12 de noviembre de 2021, la Segunda Sala de Revisión, conformada por las juezas y juez constitucionales Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Ramiro Avila Santamaría, aprobó el proyecto de sentencia presentado por la jueza sustanciadora, en el marco de la atribución prevista en el numeral 6 del artículo 436 de la Constitución.

⁴ A la presente causa se presentaron escritos de *amicus curiae* por parte de Carolina Changoluisa, Anny Durán, Laura Herrera, María José Michilena, Cristina Morales, Diego Orellana, Paulina Parra y José Paredes, por sus propios y personales derechos; Mónica Eulalia Banegas Castillo, en calidad de directora ejecutiva de la Fundación Haciendo Ecuador; Carla Patricia Luzuriaga Salinas, Daniela Salomé Moncayo Serrano, y Nicolas Fernando Guerrero Jaramillo, colaboradores de la Plataforma de Acceso a la Justicia y Tutela Judicial Efectiva de la Fundación Haciendo Ecuador; así como Zheyly Camisan, Evelyn Montero Daniela Vaca, Paola Alejandra Yanchaguano Chiluisa, Melissa Raquel Llano Olalla, Anthony Israel Cobos Rivadeneira, Antonella Campoverde, Christopher Javier Madera Jurado, Karla Johana Silva Jimenez y Diego Andrés Cepeda Hidago, en calidad de integrantes del área de movilidad humana y de niñez y adolescencia de los Consultorios Jurídicos Gratuitos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

2. Competencia

18. En virtud de lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 2 numeral 3 y 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente de carácter *erga omnes*, en los procesos constitucionales seleccionados para su revisión.
19. Los casos seleccionados permiten comprender y evidenciar situaciones recurrentes de violaciones de derechos a adolescentes migrantes venezolanas y sus hijas e hijos recién nacidos en Ecuador, que fueron tutelados por las distintas judicaturas que conocieron las acciones de protección presentadas por la DPE y la DP. En este sentido, la Corte Constitucional procederá a emitir una sentencia con efectos de carácter general y no revisará las decisiones individuales de cada caso seleccionado en la medida en que en todos los procesos se garantizó el derecho a la inscripción del nacimiento de las niñas y niños, y tampoco evidencia una vulneración de derechos constitucionales cuyo daño subsista y requiera ser reparada⁵. Lo anterior, sin perjuicio de las medidas que la Corte pueda disponer para evitar que las vulneraciones de derechos se repitan.

3. Hechos de los casos seleccionados

3.1. Caso No. 2185-19-JP: Adolescente S.N.G.A. y su hijo A.G.A.

20. La adolescente S.N.G.A., de 17 años y de nacionalidad venezolana, migró sola hacia Ecuador. Su familia se encuentra en Venezuela.
21. El 18 de noviembre de 2019, dio a luz a su hijo A.G.A. en el Hospital General de Latacunga. Aun cuando el Hospital emitió la orden de alta y la tarjeta de identificación de su hijo, no autorizó la salida de la adolescente y de su hijo ante la negativa del Registro Civil de inscribir el nacimiento⁶.
22. El Hospital informó sobre los hechos a la DPE y el 19 de noviembre de 2019, el Hospital, el Registro Civil y la DPE mantuvieron una reunión de trabajo. En dicha reunión, el Registro Civil informó que, de acuerdo con el artículo 24 del Reglamento de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles⁷, al tratarse de una persona

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 11.

⁶ De la información recibida en la audiencia pública celebrada el 10 de junio de 2021, esta Corte identifica que la negativa para autorizar la salida de las madres adolescentes y sus hijos no ocurrió en todos los casos sino en determinados hospitales y casas de salud, cuyos protocolos internos impedían que se autorice la salida del hospital de un niño o niña recién nacido sin un documento de identidad.

⁷ Reglamento de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, artículo 24.- Inscripción de nacimiento por parte de progenitores menores de edad. - A más de los requisitos establecidos en la ley y el presente reglamento, aquel progenitor menor de edad que inscriba o reconozca a un hijo deberá estar acompañado por su representante legal.

menor de edad se requiere la autorización de un representante legal, o en su defecto, de un familiar directo en Ecuador, para autorizar la inscripción de nacimiento. Toda vez que la adolescente S.N.G.A. no contaba con un representante legal o un familiar directo en Ecuador, el Registro Civil determinó que no es posible la inscripción de nacimiento de su hijo A.G.A.

23. El 25 de noviembre de 2019, la DPE presentó una acción de protección a favor de la adolescente S.N.G.A. y su hijo recién nacido, por la negativa de inscripción de nacimiento, en contra del Registro Civil⁸. En dicha acción alegó la vulneración del derecho a la atención prioritaria y especializada de S.N.G.A., como adolescente y persona en situación de movilidad humana, y de su hijo A.G.A., así como los derechos a la identidad personal y seguridad jurídica.
24. El 11 de diciembre de 2019, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Latacunga aceptó la acción de protección y, en lo principal, declaró vulnerado el derecho de la adolescente y de su hijo al interés superior, así como los derechos a la identidad, personalidad jurídica y salud integral del niño A.G.A. Como medidas de reparación, la judicatura dispuso la inscripción del niño A.G.A.; el alta médica de la adolescente y de su hijo luego de la inscripción; la emancipación judicial de la adolescente; el acompañamiento de la DPE para que reciba asistencia médica y de la DP para recibir asistencia legal para solicitar protección internacional; así como capacitación al Registro Civil con el acompañamiento de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre niñas y niños migrantes no acompañados⁹.

3.2. Caso No. 151-20-JP: Adolescente A.J.P.L. y su hijo NN.P.L.

25. La adolescente A.J.P.L., de 17 años y de nacionalidad venezolana, migró hacia Ecuador con su hermano mayor. Su padre falleció y su madre se encuentra en Venezuela.
26. El 6 de noviembre de 2019, A.J.P.L. dio a luz a su hijo NN.P.L. en el Hospital General de Ambato pero fue trasladada al Hospital General de Latacunga puesto que su hijo recién nacido requería asistencia neonatal. Aun cuando el Hospital emitió la orden de alta y la tarjeta de identificación de su hijo recién nacido, no se autorizó la salida de la adolescente y su hijo del hospital puesto que el Registro Civil negó la inscripción de nacimiento.

⁸ El proceso fue signado con el No. 05202-2019-01771.

⁹ De acuerdo con el escrito presentado el 25 de junio de 2021 por la DPE y lo señalado por la representante del Registro Civil en la audiencia pública de 10 de junio de 2021, las y los funcionarios del Registro Civil recibieron la capacitación con el acompañamiento de ACNUR sobre derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes no acompañados y separados.

27. El Hospital informó sobre los hechos a la DPE y esta última exhortó al coordinador de la Oficina Técnica de la Dirección General del Registro Civil que proceda con la inscripción del niño recién nacido con los apellidos de su madre.
28. El 19 de noviembre de 2019, el Hospital, la DPE y el Registro Civil mantuvieron una reunión de trabajo. El Registro Civil determinó que no es posible la inscripción de nacimiento de su hijo recién nacido, puesto que si bien la adolescente A.J.P.L. se encuentra acompañada de su hermano mayor, este último no tiene un documento de identidad y tampoco es su representante legal.
29. El 22 de noviembre de 2019, la DPE presentó una acción de protección a favor de la adolescente A.J.P.L. y su hijo NN.P.L. ante la negativa de inscripción de nacimiento, en contra del Registro Civil¹⁰. En dicha acción se alegó la vulneración del derecho a la protección prioritaria y especializada de A.J.P.L., como adolescente y persona en situación de movilidad humana, y de su hijo recién nacido, así como los derechos a la identidad y seguridad jurídica.
30. El 29 de noviembre de 2019, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Latacunga de la provincia de Cotopaxi aceptó la acción de protección y resolvió declarar la vulneración del derecho a la identidad del neonato. Como medidas de reparación integral, la judicatura referida dispuso la inscripción inmediata del niño NN.P.L.; atención médica a la madre y su hijo recién nacido por parte de Ministerio de Salud Pública; pedido de disculpas públicas por parte del Registro Civil; la elaboración de un protocolo por parte del Registro Civil referido a la atención y garantía de derechos de personas en situación de movilidad humana; y capacitación a las y los funcionarios del registro civil en coordinación con la DPE.

3.3. Caso No. 1869-20-JP: Adolescente D.A.R.S. y su hija V.V.R.S., y adolescente Y.T.Q.V. y su hijo J.E.T.Q

31. Las adolescentes D.A.R.S. y Y.T.Q.V., de 16 y 17 años respectivamente y de nacionalidad venezolana, migraron solas hacia Ecuador. Su familia se encuentra en Venezuela.
32. El 15 de julio de 2020, D.A.R.S. dio a luz a su hija V.V.R.S., y el 18 de julio de 2020, Y.T.Q.V. dio a luz su hijo J.E.T.Q., en el Hospital General “Luis G. Dávila” de Tulcán. Aun cuando el Hospital emitió la orden de alta y la tarjeta de identificación de ambos neonatos, no pudo autorizar la salida de las adolescentes y sus hijos recién nacidos, toda vez que el Registro Civil negó la inscripción de nacimiento de ambos niños.
33. En el caso de la adolescente D.A.R.S., pudo inscribir el nacimiento de su hija V.V.R.S. con la autorización de su tía que se encontraba en Ecuador. Por otra parte, la adolescente

¹⁰ El proceso fue signado con el No. 05283-2019-05924.

Y.T.Q.V., no pudo inscribir a su hijo puesto que no estaba acompañada de un representante legal que autorice dicha inscripción.

34. El 24 de agosto de 2020, la DPE presentó una acción de protección a favor de las adolescentes D.A.R.S. y Y.T.Q.V., en contra del Registro Civil¹¹. En dicha acción alegó la vulneración de los derechos a la identidad personal, al principio del interés superior de las niñas y niños, a la igualdad formal, material y no discriminación, y al reconocimiento de la familia en sus diversos tipos.
35. El 3 de septiembre de 2020, la jueza de la Unidad Judicial contra Violencia a la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar de Carchi, aceptó la acción de protección y declaró la vulneración de los derechos a la identidad personal, a la igualdad y no discriminación, a la familia en sus diversos tipos y al principio del interés superior de las y los niños. Como medidas de reparación integral, la jueza referida dispuso la inscripción del niño J.E.T.Q.; publicación de la sentencia a cargo del Registro Civil; como medida de no repetición, que se realice la inscripción con base en los datos constantes en el certificado estadístico de nacido vivo en el caso particular de madres adolescentes migrantes¹²; y capacitación al personal del Registro Civil sobre derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad humana.

3.4. Caso No. 10-21-JP: Adolescente M.L.M.D y su hija C.I.M.M y adolescente S.V.P.M y su hija Y.S.H.P.

36. Las adolescentes M.L.M.D y S.V.P.M, de nacionalidad venezolana, tienen 17 y 15 años de respectivamente. Ambas migraron solas hacia Ecuador y su familia se encuentra en Venezuela.
37. En el mes de julio de 2020, las adolescentes ingresaron al Hospital General “Luis G. Dávila” de Tulcán para iniciar su labor de parto. La adolescente M.L.M.D dio a luz a su hija C.I.M.M y la adolescente S.V.P.M. a su hija Y.S.H.P. Posterior al nacimiento de sus hijas, el hospital entregó el certificado de nacido vivo para proceder con la inscripción en el Registro Civil. Sin embargo, el Registro Civil se negó a realizar dicha inscripción al verificar que las adolescentes no se encontraban acompañadas de sus progenitores o de una persona adulta quien estuviera a cargo de su cuidado.

¹¹ El proceso fue signado con el No. 04571-2020-00261.

¹² Textualmente, la jueza de instancia ordenó, “4. Como medida de no repetición se dispone: a) La Coordinadora de la Oficina Técnica de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación del Ecuador, Delegación Carchi, proceda a informar a la o el Gerente del Hospital Luis G. Dávila, de la obligación que tiene el personal médico encargado de atender los partos, de notificar y solicitar la inscripción, que se realizará con base en los datos constantes en el certificado estadístico del nacido vivo, si no lo hace, será sancionado de conformidad con la ley, especialmente de madres adolescentes en situación de movilidad humana”.

38. El 13 de octubre de 2020, la DPE presentó una acción de protección a favor de las adolescentes y sus hijas recién nacidas en contra del Registro Civil¹³. En dicha acción, alegó la vulneración de los derechos a la identidad personal, al libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad y no discriminación, al principio del interés superior, y al reconocimiento de la familia en sus diversos tipos.
39. El 27 de noviembre de 2020, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tulcán, provincia del Carchi, aceptó la acción de protección y declaró la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y a la identidad personal. Como medidas de reparación integral, la judicatura referida dispuso la inscripción inmediata de las niñas M.L.M.D. y S.V.P.M.; como garantía de no repetición, la inscripción de otras niñas y niños, hijas e hijos de madres adolescentes, sin la exigencia de una persona adulta que actúe como representante legal de las adolescentes; publicación de las sentencias y disculpas públicas a cargo del Registro Civil.

3.5. Caso 731-21-JP: Adolescentes D.J.O.V. y C.D.M.H, y su hijo D.J.O.M.

40. El adolescente D.J.O.V., de nacionalidad venezolana y 16 años ingresó con sus padres a Ecuador en marzo de 2019. Su pareja, la adolescente C.D.M.H de 15 años, también de nacionalidad venezolana, ingresó sola al país en mayo del mismo año. Ambos migraron al país por *“las difíciles condiciones por la crisis humanitaria que vive su país Venezuela, lo cual puso en riesgo sus derechos más básicos como alimentación, educación, seguridad, libertad y vida digna”*¹⁴. En el mes de mayo de 2020 nació su hijo D.J.O.M en el Hospital Gineco-Obstétrico “Isidro Ayora” en la ciudad de Quito.
41. En septiembre de 2020, ambos adolescentes recibieron el apoyo humanitario de la Fundación Asociación, Solidaridad y Acción (ASA) cuyo personal identificó que no se había realizado la inscripción de nacimiento del niño D.J.O.M ante la negativa del Registro Civil por la ausencia de algún representante legal de la madre adolescente. La Fundación ASA refirió el caso a la Junta Metropolitana de Protección de Derechos a fin de que se emitan las medidas de protección correspondientes.
42. El 14 de septiembre de 2020, la Junta Metropolitana de Protección de Derechos de Quito ordenó al Registro Civil que proceda a la inscripción del niño D.J.O.M. El 19 de octubre de 2020, con el acompañamiento de la DP, los adolescentes se acercaron con su hijo a la agencia del Registro Civil en San Blas, para solicitar su inscripción. Sin embargo, el jefe de la agencia del Registro Civil les indicó que no procede la inscripción debido a que el oficio emitido por la Junta Metropolitana no era original y no tenía firma electrónica¹⁵.

¹³ El proceso fue signado con el No. 04243-2020-00022.

¹⁴ Expediente constitucional No. 731-21-JP, fs. 1.

¹⁵ De la revisión del expediente de instancia consta que la respuesta del Registro Civil fue realizada de forma verbal.

43. La Junta Metropolitana de Protección de Derechos, por segunda ocasión, ordenó la inscripción del niño D.J.O.M. El 23 de octubre de 2020, los adolescentes, con el acompañamiento de la DP, se acercaron nuevamente con su hijo al Registro Civil, y este se negó a inscribirlo alegando que se requería los oficios originales emitidos por la Junta Metropolitana de Protección de Derechos.
44. El 5 de noviembre de 2020, Nina Alexandra Guerrero Cacuangó, en su calidad de defensora pública, presentó una acción de protección a favor de los adolescentes D.J.O.V. y C.D.M.H, y su hijo recién nacido D.J.O.M¹⁶. En dicha acción alegó la vulneración a los derechos a la nacionalidad, el nombre e identidad, al principio del interés superior del niño, y a la protección familiar.
45. El 12 de noviembre de 2020, en la audiencia pública convocada por de la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia de Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, para resolver la acción de protección, el Registro Civil manifestó que se solicitó la documentación original con el fin dar cumplimiento a lo que dispone la normativa interna, sin embargo, manifestó su intención de realizar la inscripción del niño D.J.O.M. Ante lo cual, la jueza de la Unidad Judicial Civil suspendió la audiencia y dispuso que las partes se trasladen al Registro Civil para se proceda con la inscripción.
46. El 18 de noviembre de 2020, se reanudó la audiencia convocada, en la cual se presentó el acta de inscripción del niño D.J.O.M., realizada el 12 de noviembre de 2020.
47. En sentencia de 23 de noviembre de 2020, la jueza de la Unidad Judicial Civil aceptó la acción de protección y declaró la vulneración de los derechos a la identidad personal e interés superior del niño de D.J.O.M. Al verificar la inscripción del niño, como medidas de reparación dispuso disculpas públicas a cargo del Registro Civil y como medida de no repetición, que en casos análogos el Registro Civil proceda a verificar la legitimidad de la documentación presentada sin necesidad de exigir documentación original o certificada.
48. En contra de dicha decisión, el Registro Civil interpuso recurso de apelación. El 20 de febrero de 2021, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.

3.6. Caso No. 2149-21-JP: Adolescentes E.Y.C.C y B.L.R.P, y su hijo T.A.R.C.

49. La adolescente E.Y.C.C. y su pareja B.L.R.P, ambos de nacionalidad venezolana, y de 17 y 21 años respectivamente, ingresaron a Ecuador en abril de 2019 “*tras afrontar difíciles condiciones por la crisis humanitaria que vive su país Venezuela*”¹⁷. La

¹⁶ El proceso fue signado con el No. 17230-2020-11871.

¹⁷ Expediente constitucional No. 2149-21-JP, fs. 1.

adolescente ingresó sola al Ecuador y en estado de gravidez. Su familia se encuentra en Venezuela y en Colombia. Ambos se radicaron en la ciudad de Cuenca y el 5 de diciembre de 2019, nació su hijo T.A.R.C en el Hospital Vicente Corral Moscoso en Cuenca.

50. En el mes de julio de 2020, la pareja tomó contacto con la organización HIAS Ecuador donde se identificó que la pareja no ha podido inscribir a su hijo T.A.R.C., por no contar con un representante legal de la madre adolescente en el país. La organización puso en conocimiento el caso a la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Cuenca (en adelante, “Junta Cantonal”) para que se dicten las medidas de protección respectivas.
51. El 3 de julio de 2020, la Junta Cantonal dispuso a la Asociación “Rafalex” que realice el acompañamiento y seguimiento a la situación de la familia y la inscripción del nacimiento del niño T.A.R.C. El 25 de octubre de 2020, la Asociación emitió un informe en el que confirmó que la negativa de la inscripción del niño es por la falta de representante legal de la madre adolescente en el país o la falta de *“un poder a un tercero para que pueda acompañar a la adolescente”*¹⁸. La madre de la adolescente E.Y.C.C. se encuentra en Venezuela y su padre en Colombia, y no cuentan con los recursos para cubrir el costo de trámite de poder a un tercero.
52. Desde el mes de noviembre de 2020 hasta diciembre de 2020, tanto la Asociación como la DP solicitaron al Registro Civil la inscripción del niño T.A.R.C., o que explique los mecanismos existentes para realizar el trámite ante estas situaciones de madres adolescentes solas en el país.
53. Ante la falta de respuesta del Registro Civil, el 29 de marzo de 2021, Martha Cumandá Cárdenas Heredia, en calidad de defensora pública, presentó una acción de protección a favor del niño T.A.R.C.¹⁹. En dicha acción alegó la vulneración a los derechos a la nacionalidad, el nombre e identidad, al principio del interés superior del niño, y a la protección familiar. A la fecha de presentación de la acción, el niño T.A.R.C. tenía 1 año y 3 meses de edad.
54. En sentencia de 3 de mayo de 2021, el juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca aceptó la acción de protección, declaró la vulneración a los derechos a la identidad personal e interés superior del niño, y como medidas de reparación dispuso la inscripción inmediata del niño T.A.R.C., disculpas públicas por parte del Registro Civil y como medida de no repetición que se proceda con la inscripción mediante trámites ágiles de las niñas y niños cuyo núcleo familiar esté compuesto por progenitores adolescentes no acompañados o separados en el contexto de movilidad humana. En contra de esta decisión, el Registro Civil apeló.

¹⁸ Expediente constitucional No. 2149-21-JP, fs. 3.

¹⁹ El proceso fue signado con el No. 01283-2021-16074.

55. El 16 de junio de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.

4. Análisis constitucional

4.1. Contexto y consideraciones preliminares

4.1.1. La migración forzada de personas venezolanas

56. La migración internacional es un fenómeno complejo que involucra dos o más Estados, entre países de origen, de tránsito y de destino, tanto de personas migrantes como de solicitantes de asilo, refugiados²⁰ y otros sujetos en necesidad de protección internacional²¹. Esta Corte Constitucional ha reconocido que Ecuador históricamente ha sido un país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes²². Ecuador es además el país que ha reconocido la mayor cantidad de personas refugiadas en América Latina²³.
57. De ahí que no es casualidad que la Constitución consagre una serie de derechos, obligaciones y principios relativos a las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo y otras en situación de movilidad humana²⁴. A esto se suma la institucionalidad

²⁰ Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 36.

²¹ La Corte Constitucional, con base en la Opinión Consultiva OC-21/14 de la Corte IDH, ha reconocido distintos tipos de protección internacional: (i) solicitantes de asilo y refugiados con fundamento en convenios internacionales o legislaciones internas; (ii) protección recibida con fundamento en la definición ampliada de la Declaración de Cartagena; (iii) el principio de no devolución, la protección complementaria y otras formas de protección humanitaria; y, (iv) la protección recibida por personas apátridas de conformidad con instrumentos internacionales. Ver, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 897-11-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 53.

²² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 33; sentencia No. 639-19-JP/20 y acumulados de 21 de octubre de 2020, párr. 24.

²³ Según ACNUR, “Ecuador es el país de América Latina que ha reconocido oficialmente a más personas como refugiadas. Esta cifra supera las 70.000 personas, de las cuales el 97% son colombianas, según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana”, Ver: “El 82% de las personas en movilidad humana en Ecuador estaría en riesgo si tuviera que regresar a su país, según un estudio de ACNUR, 2021, <https://www.acnur.org/noticias/press/2021/8/610816354/el-82-de-las-personas-en-movilidad-humana-en-ecuador-estaria-en-riesgo.html>.”

²⁴ La Constitución reconoce el principio de igualdad entre personas nacionales y extranjeras (artículo 9), el principio de no discriminación con base en el nacimiento, la condición migratoria y el pasado judicial (artículo 11.2), el derecho y principio de no devolución y la prohibición de expulsión colectivas de personas no nacionales (artículo 66.14); como parte de los “derechos de las personas y grupos de atención prioritaria”, en su capítulo tercero, reconoce el derecho de las personas a migrar y la prohibición de criminalización de la migración (artículo 40), la protección a personas ecuatorianas en el exterior y a sus familiares en el territorio nacional (artículo 40), el derecho a solicitar asilo y refugio, así como el derecho y principio de no devolución (artículo 41), la prohibición de desplazamiento arbitrario (artículo 42); asimismo como parte de los principios de las relaciones internacionales reconoce los principios de

que la propia Constitución creó²⁵ para garantizar el ejercicio de estos derechos específicos y la protección especial de las personas migrantes²⁶.

58. En los últimos años, Ecuador se ha convertido en un país de tránsito y destino de personas migrantes venezolanas quienes, en su mayoría, se han visto forzadas a salir de su país y migrar hacia Ecuador y otros países de la región como una estrategia de supervivencia para preservar sus derechos a la vida, integridad, libertad personal, salud, entre otros. En términos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la migración de personas venezolanas se da como consecuencia de las graves violaciones a sus derechos humanos, la crisis alimentaria y sanitaria, la violencia, así como por la persecución por opiniones políticas²⁷, los que constituyen motivos de protección internacional²⁸.
59. En la sentencia No. 639-19-JP/20 y acumulados, este Organismo reconoció que la salida, traslado y llegada de las personas migrantes venezolanas se da en condiciones precarias e inseguras con limitaciones en el acceso a transporte, alimentación adecuada, agua y saneamiento, así como acceso a servicios de salud, lo cual pone en mayor riesgo su seguridad, vida e integridad²⁹.
60. En la actualidad, las condiciones en las cuales las personas venezolanas migran se han visto agravadas además por el COVID-19 y las medidas para restringir la movilidad y combatir la propagación del virus³⁰. Por ejemplo, el cierre de fronteras promueve la migración irregular y expone a las personas migrantes a una situación de mayor riesgo y peligro³¹. Asimismo, la falta de acceso a territorio nacional tiene un impacto en el derecho a solicitar asilo y protección internacional, así como el derecho y principio de

ciudadanía universal, la libre movilidad y el progresivo fin de la condición de extranjero (art. 416.6), entre otros principios y derechos constitucionales específicos sobre movilidad humana.

²⁵ Por ejemplo, en la Constitución se reconoce al Consejo Nacional de Igualdad para Movilidad Humana (artículo 156), las delegaciones en el exterior de la Defensoría del Pueblo, así como la obligación de formular políticas de movilidad humana (artículo 392) y la ciudadanía universal como un principio de las relaciones internacionales (artículo 416.6).

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 639-19-JP/20 y acumulados de 21 de octubre de 2020, párr. 25.

²⁷ CIDH, Resolución No. 2/18 Migración Forzada de Personas Venezolanas, 2018; ACNUDH, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela, párrs. 76-77.

²⁸ ACNUR, Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos, 2019.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 639-19-JP/20 y acumulados de 21 de octubre de 2020, párr. 29. Por otra parte, en la sentencia No. 2120-19-JP/21, la Corte Constitucional identificó las condiciones de vulnerabilidad en las que migran las niñas, niños y adolescentes no acompañados.

³⁰ Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, [Informe de Observancia Movilidad Humana de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana en Ecuador](#), 2021, p. 15.

³¹ Comité de Trabajadores Migratorios de Naciones Unidas y el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de Naciones Unidas, [Nota de Orientación conjunta sobre el impacto de la pandemia de COVID-19 en los derechos de las personas migrantes](#), 2020.

no devolución³², los cuales no pueden ser suspendidos en ninguna circunstancia por ser considerados garantías para salvaguardar la vida e integridad de las personas³³.

61. Según cifras de la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (Plataforma R4V), hasta el mes de octubre de 2021, aproximadamente 5'914,519 de personas venezolanas han salido de su país. Esta cifra incluye a las personas refugiadas, migrantes y solicitantes de asilo. Del total, 4'868,246 se encuentran en América Latina y el Caribe, siendo Colombia, Perú, Ecuador y Chile, los principales países de destino³⁴. De acuerdo con las cifras de la Plataforma R4V así como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Ecuador alberga a más de 400.000 refugiados y migrantes de Venezuela, número que ha ido aumentando cada año³⁵.
62. De acuerdo con el reporte del Sistema de Registro Migratorio de Ciudadanos Venezolanos del Ministerio de Gobierno, hasta el 11 de agosto de 2020, se tiene que el 75,4 % de personas venezolanas que ingresaron a Ecuador, pertenece al grupo etario entre 18 a 55 años, el 18,6% corresponde al grupo etario de 0-17 años y el 5% corresponde a personas de más de 56 años de edad. Aproximadamente, el 50,9 % pertenece al sexo femenino y el 49,1 % al sexo masculino³⁶.
63. El aumento de movimientos migratorios de personas venezolanas hacia Ecuador, como país de tránsito o destino, exige necesariamente abordar las políticas, leyes y prácticas migratorias desde un enfoque de derechos humanos. La adopción de prácticas, leyes y políticas migratorias que promueven la criminalización de la migración, el cierre, la securitización de las fronteras, la externalización del control migratorio, así como la reducción de los espacios de protección internacional y canales regulares para migrar, tienen un impacto en los derechos de las personas migrantes. De ahí que, si bien esta Corte reconoce la potestad del Estado de establecer medidas y requisitos para regular el ingreso, estancia y expulsión de personas no nacionales, esta potestad tiene como límite el respeto y garantía de los derechos de las personas migrantes³⁷. Esto guarda relación directa además con el reconocimiento expreso del derecho a migrar en el artículo 40 de

³² OEA, Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad, Departamento de Inclusión Social. [Guía Práctica de Respuestas Inclusivas y con enfoque de derechos humanos ante el COVID-19 en las Américas](#), 2020.

³³ Corte IDH. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, párr. 180.

³⁴ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, “Refugiados y Migrantes de Venezuela”, <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>.

³⁵ En 2018, Ecuador albergaba a 256.265 personas desplazadas de Venezuela, en 2019 a 374.045 y hasta mediados de 2020 a 365,841. Ver, UNHCR, Refugee Data Finder, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/>. La Plataforma R4V registra hasta agosto 2021 a 482,897 personas venezolanas que permanecen en Ecuador, <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>.

³⁶ [Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador \(2020-2021\)](#), p. 19.

³⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 111.

la Constitución, el cual representa un cambio de paradigma en el tratamiento jurídico a la movilidad humana: se dejó atrás una perspectiva que considera a las personas migrantes como objeto de control, y se promueve una perspectiva en la que se reconoce a las personas migrantes como sujetos de derechos, independientemente de su país de origen o de su situación migratoria³⁸.

64. En tal sentido, a lo largo de su jurisprudencia, esta Corte Constitucional ha reconocido a las personas migrantes como sujetos derechos y ha buscado promover la desarticulación de los estereotipos y prejuicios en su contra³⁹, en particular, de las personas migrantes venezolanas⁴⁰. Al mismo tiempo, ha reafirmado la obligación del Estado de adoptar medidas diferenciadas e interseccionales para proteger de forma especial y reforzada los derechos de las personas migrantes como grupo de atención prioritaria; así como de abstenerse de implementar prácticas y políticas migratorias que refuercen los estereotipos falsos y negativos en contra de las personas migrantes, mayormente aquellas en situación irregular⁴¹.
65. En esta sentencia se desarrollan los derechos de un grupo particularmente vulnerable en el contexto de la migración forzada de personas venezolanas: las adolescentes que migran solas, quienes no solo enfrentan obstáculos en el ejercicio efectivo de sus derechos con base en su condición migratoria, sino además con base en su género y sexo, su propia condición de adolescentes y algunas incluso por su condición de embarazo.

4.1.2. La protección de los derechos de las adolescentes migrantes venezolanas solas

66. La migración de personas venezolanas hacia Ecuador y otros países de la región se da a través de flujos migratorios heterogéneos, conformados por niños, niñas y adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas en situación de pobreza, entre otras⁴².

³⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 121.

³⁹ Por ejemplo, sobre la prohibición de detenciones migratorias en albergues, lugares de estancia temporal o zonas de tránsito o “internacionales” en aeropuertos (sentencias No. 159-11-JH/19, 335-13-JP/20, 2533-16-EP/21), las garantías mínimas del debido proceso en procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiado (sentencia No. 897-11-JP/20), las garantías mínimas del debido proceso en los procedimientos de revocatoria de nacionalidad (sentencia No. 335-13-JP/20), la protección a los derechos de las personas migrantes retornadas (sentencia No. 2533-16-EP/21), así como la protección de los derechos a la vida, salud, no devolución y no discriminación de personas solicitantes de asilo (sentencia No. 983-18-JP/21).

⁴⁰ En particular, la situación de grupos de personas migrantes venezolanos expulsados de forma colectiva en frontera (sentencia No. 639-19-JP/20 y acumulados), así como la inadmisión en frontera del ingreso de niños migrantes venezolanos no acompañados (sentencia No. 2120-19-JP).

⁴¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párrs. 84 y 126.

⁴² CIDH, Resolución No. 2/18 Migración Forzada de Personas Venezolanas, 2018.

67. En el caso de niñas, niños y adolescentes venezolanos, se estima que al menos 1,1 millones ha salido de su país⁴³. En Ecuador, 1 de cada 3 personas venezolanas es niña, niño o adolescente⁴⁴. De acuerdo con cifras del Ministerio de Gobierno, desde 2015 hasta diciembre de 2020, se registraron 82.778 personas venezolanas menores de edad que ingresaron y se quedaron en Ecuador⁴⁵. Es importante considerar que estas cifras no dan cuenta de niñas, niños y adolescentes venezolanos que ingresaron al país por pasos irregulares o rutas clandestinas.
68. Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la mayoría de las niñas, niños y adolescentes venezolanos, el 49%, migró acompañada únicamente de su madre; el 24%, lo hizo separado de sus familias; el 14%, no acompañado; el 14%, con su padre y madre; y el 4%, acompañado únicamente de su padre⁴⁶. Justamente, una característica particular de las y los adolescentes migrantes venezolanos es que aproximadamente 1 de cada 10 llegó a Ecuador sin sus padres. Entre las principales razones que las niñas, niños y adolescentes afirman que los lleva a migrar se encuentran la crisis económica, alimentaria y sanitaria en Venezuela, así como las amenazas y persecuciones⁴⁷.
69. En la sentencia No. 2120-19-JP/20, la Corte Constitucional reconoció que la migración forzada de personas venezolanas impacta de forma desproporcionada a las niñas, niños y adolescentes solos, no acompañados y separados, quienes se encuentran expuestos a una situación de riesgo permanente durante su trayecto migratorio, además de las limitaciones en los países de tránsito o destino para ejercer sus derechos y acceder a servicios sociales, como la regularidad migratoria⁴⁸.
70. A partir de los casos seleccionados, la Corte considera relevante destacar que en el caso de las niñas y adolescentes migrantes, las normas específicas de género que rigen la sociedad, las expectativas de género y las relaciones de poder diferenciadas por género son factores decisivos para migrar⁴⁹. Cada vez es mayor el número de mujeres que se desplazan y migran solas, que encabezan la migración y que son protagonistas de distintos flujos migratorios, provocando lo que se denomina la feminización de la migración⁵⁰.

⁴³ UNICEF, [Respuesta de UNICEF Ecuador a la crisis de movilidad humana venezolana](#), 2020, p. 5.

⁴⁴ Banco Mundial, [Informe sobre Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador](#), 2020, p. 49.

⁴⁵ El Comercio, “Sueños sin frontera”, 18 de diciembre de 2020, <https://especiales.elcomercio.com/2020/12/suenos-sin-fronteras/>.

⁴⁶ UNICEF, [Respuesta de UNICEF Ecuador a la crisis de movilidad humana venezolana](#), 2020, p. 7.

⁴⁷ Banco Mundial, [Informe sobre Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador](#), 2020, p. 50.

⁴⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2120-19-JP/21 de 22 de septiembre de 2021, párrs. 18 y 20.

⁴⁹ Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes de Naciones Unidas, [Los efectos de la migración en las mujeres y las niñas migrantes: una perspectiva de género](#), 2019, párr. 31.

⁵⁰ Id., párr. 39.

71. Las niñas y adolescentes migrantes comprenden un grupo amplio y heterogéneo⁵¹, con diferentes características socioeconómicas y necesidades que deben ser atendidas a través de un enfoque interseccional y con perspectiva de género, por ejemplo en el caso de las adolescentes migrantes embarazadas. De ahí que no se puede tratar a las niñas y adolescentes migrantes de forma homogénea, sino que su protección debe estar orientada a responder a las características propias y necesidades particulares de protección de cada uno de ellos, y a atender las circunstancias, razones y factores individuales para migrar⁵².
72. Este Organismo ha reconocido que las niñas, niños y adolescentes migrantes se encuentran, al menos, en una doble situación de vulnerabilidad tanto por su condición de niña o niño, como por su condición migratoria⁵³. Ante su mayor riesgo de sufrir vulneraciones y abusos a sus derechos, tienen derecho a una mayor protección por parte del Estado. En el caso de niñas y adolescentes migrantes, estas corren un gran riesgo de ser víctimas de violencia de género y sexual, trata, explotación, esclavitud, ya sea por funcionarios públicos o por particulares⁵⁴.
73. Ecuador es signatario de una serie de instrumentos y tratados internacionales⁵⁵ que garantizan la protección especial de los derechos de las niñas y niños, que forman parte del bloque de constitucionalidad, y que son aplicables al contexto de la migración. El instrumento normativo primordial es la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) la cual, junto con sus protocolos facultativos⁵⁶, se aplica a todas las niñas y niños, independiente de su nacionalidad o condición migratoria. La CDN se complementa a su vez con la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CTM)⁵⁷ y la Convención sobre la

⁵¹ Por ejemplo, incluye niñas y adolescentes sin documentos de identidad u otros que permitan su estadia o regularización en el Estado receptor, quienes migran solas, separadas o no acompañadas, solicitantes de asilo, refugiados o apátridas, así como víctimas de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes.

⁵² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 639-19-JP/20 y acumulados de 21 de octubre de 2020, párr. 48.

⁵³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2120-19-JP/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 15.

⁵⁴ Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes de Naciones Unidas, [Los efectos de la migración en las mujeres y las niñas migrantes: una perspectiva de género](#), 2019, párr. 43.

⁵⁵ Entre los tratados e instrumentos internacionales que ofrecen protección de los derechos del niño en el contexto de la migración se encuentran: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 que protege los derechos de las y los niños refugiados y solicitantes de asilo; la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961, en la cual se dispone que los Estados deberán conceder su nacionalidad a la persona nacida en su territorio que de otro modo sería apátrida (artículo 1) y prohíbe a los Estados privar de su nacionalidad a una persona si esa privación ha de convertirla en apátrida (artículo 8); así como el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

⁵⁶ Tanto el Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía como el Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados, brindan protección a las niñas y niños en el contexto de la migración.

⁵⁷ La CTM contiene disposiciones concretas de protección de los niños, incluso en relación con el registro de su nacimiento (artículo 29) y el acceso a la educación (artículo 30).

Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)⁵⁸. En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos resulta relevante, por ejemplo, la interpretación autorizada de la Corte IDH del artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a través de su Opinión Consultiva 21/14 sobre “Derechos y Garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”.

74. Si bien el gobierno puede determinar las políticas migratorias que mejor respondan a los intereses del país, éstas no pueden desconocer los derechos de un grupo de atención prioritaria y de especial protección, como lo son las niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad humana, reconocidos tanto en la Constitución como en los instrumentos internacionales referidos⁵⁹.

4.1.3. La negativa de inscripción de nacimiento de las hijas e hijos de adolescentes migrantes venezolanas

75. En el contexto de migración forzada de personas venezolanas, muchas personas migrantes han tomado la decisión de radicarse en Ecuador de manera temporal o definitiva. Este es el caso de las adolescentes de los seis casos seleccionados, quienes migraron solas o con sus parejas, con parte de su familia hacia el país, algunas incluso en estado de embarazo, y decidieron quedarse en Ecuador para dar a luz a sus hijas e hijos.
76. En relación con las mujeres migrantes venezolanas que ingresaron embarazadas o que dieron a luz en el país, las organizaciones no gubernamentales reportan que el 22% de las mujeres que ingresaron al Ecuador son madres solteras, 2.9% están embarazadas y un 3.7% son madres lactantes⁶⁰. No existen datos oficiales sobre el número de mujeres migrantes venezolanas embarazadas que ingresaron al país y que dieron a luz en Ecuador.
77. Respecto de las hijas e hijos de madres venezolanas nacidos en el país, se tiene que 6.901 nacieron en Ecuador entre el 1 de enero del 2015 y el 31 de octubre del 2020. La mayoría de los nacimientos se dieron en Pichincha, 3685, seguido de Guayas, 1479; Manabí, 457; Azuay, 255; Imbabura, 157; Tungurahua, 152; El Oro, 123; y Santo

⁵⁸ La CEDAW incluye la obligación de suprimir la trata de mujeres (artículo 6); otorgar a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad (artículo 9); y reconocer al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio (artículo 15, párr. 4)

⁵⁹ Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, [Informe de Observancia Movilidad Humana de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana en Ecuador](#), 2021, p. 25, citando a: Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03, septiembre 2003, párr. 168.

⁶⁰ Care, [Análisis Rápido de Género 2021: Situación de niñas y adolescentes en Ecuador](#), 2021, p. 18.

Domingo; 102⁶¹. Tampoco existen datos oficiales en relación con la condición y edad de la madre.

78. Los casos seleccionados y acumulados dan cuenta de una situación recurrente que experimentan las adolescentes migrantes venezolanas solas en Ecuador: la negativa de inscripción de nacimiento de sus hijas e hijos nacidos en el país por no estar acompañadas por un representante legal. Todos los casos seleccionados tienen en común que se trata de niñas y niños de personas venezolanas migrantes nacidos en Ecuador; adolescentes de nacionalidad venezolana que migraron solas o separadas de sus familias, en condición de embarazo o que se embarazaron en Ecuador; que dieron a luz a sus hijas e hijos en distintos hospitales públicos en el país; y quienes se negó la inscripción de sus hijas e hijos. Además los seis casos seleccionados tuvieron lugar en Tulcán, Latacunga, Quito y Cuenca, ciudades con alta concentración de personas migrantes venezolanas.
79. De acuerdo con la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulaciones es la entidad de derecho público encargada de la administración y provisión de servicios relacionados con la gestión de la identidad y de los hechos y actos relativos al estado civil de las personas (artículo 5). El Reglamento a la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles diferencia entre inscripción de nacimiento y registro del nacimiento⁶². Los casos seleccionados se refieren a la negativa de inscripción del nacimiento por el no cumplimiento de un requisito adicional para el caso de la inscripción de nacimiento por parte de progenitores menores de edad, reconocido en el artículo 24 del Reglamento: *“A más de los requisitos establecidos en la ley y el presente reglamento, aquel progenitor menor de edad que inscriba o reconozca a un hijo deberá estar acompañado por su representante legal”*.
80. Conforme el Reglamento citado, toda persona que no haya cumplido 18 años y que haya procreado una hija o hijo nacido en territorio nacional, no puede inscribirla si no cuenta con la compañía de un representante legal, entendido este último como el padre y/o la madre que ejerza la patria potestad, o en su defecto, algún tutor o tutora⁶³. Esta norma

⁶¹ El Comercio, “Sueños sin frontera”, 18 de diciembre de 2020, <https://especiales.elcomercio.com/2020/12/suenos-sin-fronteras/>.

⁶² De acuerdo con el Reglamento a la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, la inscripción es *“la anotación de los datos personales biográficos de una persona que se realiza de manera inicial ante el servidor público autorizado de la institución responsable del registro civil, identificación y cedulação o ante un agente consular ecuatoriano en el extranjero; y, que se incorpora a los archivos especializados correspondientes, para su custodia y administración”* (artículo 13); y el registro se entiende como *“el ingreso de los datos personales biográficos del nacimiento de una persona ocurrido e inscrito en el extranjero que se efectúa ante un servidor público autorizado de la institución responsable del registro civil, identificación y cedulação o ante un agente consular ecuatoriano en el extranjero y que se incorpora a los archivos especializados correspondientes, para su custodia y administración”* (artículo 14).

⁶³ Código Civil, artículo 28.- *“Son representantes legales de una persona, el padre o la madre, bajo cuya patria potestad vive; su tutor o curador; y lo son de las personas jurídicas, los designados en el Art. 570”*.

reglamentaria se ha convertido en un obstáculo para el pleno ejercicio de los derechos de niñas y niños, hijas e hijos de adolescentes nacionales como de adolescentes migrantes, en particular de estas últimas, cuando migran solas y les es imposible contar con un representante legal o tutor en Ecuador.

81. El requisito de acompañamiento de un representante legal para garantizar la inscripción de nacimiento ha obligado a las adolescentes migrantes solas, quienes no pueden contactar a sus progenitores o familiares porque están en Venezuela o han migrado a otros países de la región, a realizar y activar procedimientos administrativos y/o procesos judiciales para poder inscribir a sus hijas e hijos y garantizar su derecho a la identidad⁶⁴.
82. De la información aportada por el Registro Civil a la presente causa, se tiene que las nueve coordinaciones zonales de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulaciones registran un total de 37 solicitudes de inscripción de nacimiento de hijas e hijos de adolescentes migrantes a través de medidas de protección emitidas por las distintas Juntas Cantonales o Metropolitanas de Protección⁶⁵: 2 en la Coordinación Zonal 2, correspondiente a la Junta Cantonal de Pastaza; 5 en la Coordinación Zonal 3 correspondientes a las Juntas Cantonales de Latacunga y Ambato; 6 en la Coordinación Zonal 7 por parte de las Juntas Cantonales de Santa Rosa, Huaquillas y Machala; 24 en la Coordinación Zonal 9 por parte de las distintas Juntas Metropolitanas de Protección en la provincia de Pichincha. De las 37 solicitudes, 3 se encontrarían pendientes de trámite y en las demás se ha procedido con la inscripción requerida luego de emitida una orden o medida de protección por las Juntas Cantonales o Metropolitanas de Protección. De la información remitida por el Registro Civil también consta que existe una inscripción pendiente solicitada por la DPE el 3 de marzo de 2021 en la Coordinación Zonal 9⁶⁶.
83. Por otra parte, la DPE reporta haber atendido 9 casos de adolescentes migrantes venezolanas quienes ante la ausencia de un representante legal en Ecuador no han

⁶⁴ Ver, Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, [Informe de Observancia Movilidad Humana de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana en Ecuador](#), 2021, p. 68.

⁶⁵ Conforme el artículo 206 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, son funciones de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos: “a) Conocer, de oficio o a petición de parte, los casos de amenaza o violación de los derechos individuales de niños, niñas y adolescentes dentro de la jurisdicción del respectivo cantón; y disponer las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado; b) Vigilar la ejecución de sus medidas; c) Interponer las acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes en los casos de incumplimiento de sus decisiones; d) Requerir de los funcionarios públicos de la administración central y seccional, la información y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones; e) Llevar el registro de las familias, adultos, niños, niñas y adolescentes del respectivo Municipio a quienes se haya aplicado medidas de protección; f) Denunciar ante las autoridades competentes la comisión de infracciones administrativas y penales en contra de niños, niñas y adolescentes; g) Vigilar que los reglamentos y prácticas institucionales de las entidades de atención no violen los derechos de la niñez y adolescencia; y, h) Las demás que señale la ley”.

⁶⁶ Expediente constitucional No. 2185-19-JP, fs. 128-129.

podido inscribir el nacimiento de sus hijas e hijos. En 6 de los casos la DPE ha presentado acciones de protección para tutelar los derechos de las niñas y niños nacidos en Ecuador, en 2 realizó gestiones oficiosas a través de acercamientos al Registro Civil y en 1 abrió una investigación defensorial⁶⁷.

- 84.** Esta Corte observa que previo a la activación de procesos constitucionales, las Juntas Cantonales y Metropolitanas de Protección, a través de medidas de protección, así como la DPE, mediante investigaciones defensoriales o gestiones oficiosas, dispusieron la inscripción de nacimiento de las niñas y niños ecuatorianos de progenitores adolescentes migrantes. Ahora bien, ante la falta de cumplimiento del Registro Civil de dichas medidas, la DPE y la DP se han visto obligadas a iniciar y activar procesos de garantías jurisdiccionales en representación de las y los adolescentes y sus hijas e hijos, con el fin de garantizar la inscripción de nacimiento de estos últimos.
- 85.** Esto ha generado que las y los adolescentes migrantes venezolanos y sus hijas e hijos, tengan que esperar meses para que se pueda realizar la inscripción de nacimiento por orden judicial. En el caso No. 2149-21-JP, el niño T.A.R.C. tenía 1 año y 3 meses de edad a la fecha de presentación de la demanda de acción de protección, es decir pasó más de un año sin haberse inscrito su nacimiento y sin documento de identidad.
- 86.** En este punto, es importante señalar que también se reconoce que las niñas y niños se encuentran en una situación de vulnerabilidad cuando se ven afectados por la migración y no son ellos mismos migrantes, es decir, cuando nacen de padres migrantes en los países de destino y tienen dificultades en el acceso y ejercicio de sus derechos⁶⁸. En los casos seleccionados, todas las niñas y niños nacidos en territorio nacional se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad, quienes por la condición de sus madres como adolescentes solas, no fueron inscritos inmediatamente luego de su nacimiento, lo cual obstaculiza sus derechos a el nombre, la nacionalidad, el establecimiento de relaciones familiares y demás elementos del derecho a la identidad.
- 87.** Asimismo, existen casos como los No. 2185-19-JP, 151-20-JP y 1869-20-JP, de madres adolescentes que a pesar de haber recibido el alta médica han debido permanecer en los distintos hospitales y centros de salud ante la negativa de la autorización de salida del hospital sin la inscripción del nacimiento de sus hijas e hijos; así como también de adolescentes que deben acudir de forma reiterada al Registro Civil para obtener la

⁶⁷ Expediente constitucional No. 2185-19-JP, fs.119-120. Asimismo, la DPE reportó casos de personas migrantes venezolanas, colombianas y peruanas, a quienes el Registro Civil ha negado el registro de nacimiento de sus hijas e hijos nacidos en Ecuador, por no contar con visas vigentes, al no aceptar la visa humanitaria como documento habilitante para la inscripción, al no contar la madre con un documento de identificación y al exigirles originales de cédula de ciudadanía venezolana.

⁶⁸ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y Comité de los Derechos del Niño, Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, párr. 3.

inscripción de sus hijas e hijos⁶⁹, como fue el caso No. 731-21-JP, en el que el Registro Civil se negó a realizar la inscripción ordenada por la Junta Metropolitana de Protección, al no presentarse el oficio original emitido por la Junta.

88. Si bien como resultado de los distintos procesos de acción de protección, el Registro Civil ha procedido a realizar las inscripciones de nacimiento ordenadas en las distintas sentencias constitucionales, esta Corte observa que además de ordenar la inscripción, las juezas y jueces constitucionales dispusieron como garantías de no repetición, que el Registro Civil se abstenga de incurrir en las mismas vulneraciones de derechos en casos análogos a través de la exigencia de una persona adulta que actúe como representante legal⁷⁰, que se proceda a realizar la inscripción con base en el certificado estadístico de nacido vivo⁷¹, y que elabore un protocolo e instructivo en relación con la atención de personas en situación de movilidad humana⁷².
89. De la documentación remitida por el Registro Civil y la DPE en relación con el estado de cumplimiento de las sentencias constitucionales, solo consta información sobre el cumplimiento de las medidas de inscripción de nacimiento, disculpas públicas y capacitación⁷³, mas no respecto a las garantías de no repetición que ordenaron al Registro Civil abstenerse de incurrir nuevamente en las violaciones de derechos y elaborar un protocolo para garantizar la inscripción del nacimiento de niñas y niños con progenitores en situación de movilidad humana. En la audiencia pública llevada a cabo ante la Corte Constitucional el 10 de junio de 2021, la representante del Registro Civil manifestó que en relación con las garantías de no repetición que disponen dejar de exigir el requisito de acompañamiento de un representante legal para garantizar la inscripción de la niña o niño, esto solo se estaría cumpliendo en las provincias en las que fueron emitidas las sentencias. Sobre esto, la Corte llama la atención al Registro Civil y enfatiza que las órdenes generales que disponen las y los jueces constitucionales adoptar medidas como garantías de no repetición de vulneraciones de derechos constitucionales, **no están circunscritas a la provincia** en la cual se emite la orden, sino que **deben ser aplicadas a nivel nacional para proteger los derechos**.
90. A esto se suma, que el Registro Civil tampoco ha otorgado alternativas para que las hijas e hijos de adolescentes venezolanos migrantes solos y que no cuentan con un

⁶⁹ Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, [Informe de Observancia Movilidad Humana de niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana en Ecuador](#), 2021, p. 69.

⁷⁰ Sentencia de 27 de noviembre de 2020 emitida por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Tulcán, provincia del Carchi dentro de la acción de protección No. 04243-2020-00022 (Caso No. 10-21-JP); sentencia de 3 de mayo de 2021 emitida por el juez de la Unidad Judicial Civil de Cuenca dentro de la acción de protección No. 01283-2021-16074 (Caso no. 2149-21-JP).

⁷¹ Sentencia de 3 de septiembre de 2020 emitida por la jueza de la Unidad Judicial contra Violencia a la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar de Carchi dentro de la acción de protección No. 04571-2020-00261 (Caso No. 1869-20-JP).

⁷² Sentencia de 29 de noviembre de 2019 emitida por el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Latacunga de Cotopaxi dentro de la acción de protección No. 05283-2019-05924 (Caso No. 151-20-JP).

⁷³ Expediente constitucional No. 2185-19-JP, fs. 117; 125-156.

representante legal en el país, puedan ser inscritos. En la audiencia pública llevada a cabo en la presente causa, la representante del Registro Civil se limitó a señalar que el personal de dicha entidad está actuando conforme lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento a la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, y que realizan las inscripciones de nacimientos si las Juntas Cantonales de Protección o si una autoridad jurisdiccional así lo ordenan. Esto demuestra una actitud renuente del Registro Civil en tomar acciones para evitar que las vulneraciones de derechos identificadas en las acciones de protección se sigan repitiendo así como para proteger los derechos de un grupo vulnerable y de atención prioritaria como son las niñas y niños, y las y los adolescentes migrantes.

91. Esta Corte Constitucional observa que no se ha tomado en suficiente consideración las realidades de las adolescentes migrantes venezolanas solas, separadas o no acompañadas, quienes no tienen la posibilidad de contar con un representante legal en el país para que autorice la inscripción del nacimiento de sus hijas e hijos. La falta de atención ante estas realidades afecta a la capacidad del Estado, en general, para articular acciones en favor de los derechos de las personas migrantes, y en particular, del Registro Civil para adecuar sus prácticas y aplicar las normas relativas a la inscripción del nacimiento de progenitores menores de edad desde un enfoque de derechos humanos, y garantizar que las niñas y niños, hijas e hijos de adolescentes migrantes venezolanos en el país, puedan ejercer sus derechos humanos en el país, empezando por su derecho a la identidad. Esta Corte reprocha que el Registro Civil considere la judicialización de los procesos como un requisito indispensable para el reconocimiento de derechos tan básicos e inherentes a la dignidad de las personas, obstaculizando el goce y ejercicio efectivo de los derechos a la identidad, personalidad jurídica, nacionalidad, protección a la familia, entre otros.
92. Por estas razones, es necesario que este Organismo emita una sentencia con carácter general y de cumplimiento obligatorio, que permita evitar que las vulneraciones de derechos ante la negativa de inscripción del nacimiento a las niñas y niños de progenitores adolescentes migrantes venezolanos sigan ocurriendo, así como que las y los adolescentes migrantes tengan que verse obligados a activar procedimientos administrativos y procesos judiciales para tutelar los derechos de sus hijas e hijos.

4.2. Los derechos vulnerados ante la negativa de inscripción del nacimiento de hijas e hijos de adolescentes migrantes

93. A partir de la entrada en vigor de la CDN se dio un cambio de paradigma en el desarrollo de los derechos de las niñas y niños: se pasó de una doctrina de protección irregular, que concebía a las y los niños como objetos de protección del Estado, la sociedad y la familia, a una doctrina de protección integral que reconoce a las y los niños como sujetos

de derecho, y al mismo tiempo reconoce la necesidad de una protección especial y prioritaria por parte del Estado⁷⁴.

94. Para garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes, así como las obligaciones de protección especial y reforzada por parte del Estado, la CDN reconoce varios principios generales, tales como: la igualdad y no discriminación, el interés superior del niño, el derecho a la vida, la supervivencia y al desarrollo, y el derecho a ser escuchados y a la participación⁷⁵, que son pertinentes para la situación de las y los adolescentes en el contexto de la migración.
95. La Corte Constitucional observa que la negativa de inscripción del nacimiento de las niñas y niños, hijas e hijos de adolescentes migrantes venezolanos, impacta en una serie de derechos constitucionales que tienen como punto de partida el derecho a la identidad, tales como el nombre, la nacionalidad, la personalidad jurídica, la protección a la familia, entre otros. Asimismo, de la revisión de los casos seleccionados, se observa que la exigencia de un representante legal afecta de forma desproporcionada a las adolescentes migrantes que están solas en el país y que, a pesar de esto, en ningún momento fueron escuchadas por las autoridades administrativas y judiciales, ni reconocidas por el Registro Civil como sujetos de derechos capaces de tomar decisiones libres, voluntarias e informadas, como es autorizar la inscripción del nacimiento de sus hijas e hijos. Por lo que este Organismo también considera necesario analizar el derecho y principio de no discriminación, y el derecho a ser escuchadas de las adolescentes migrantes.
96. A continuación, la Corte procederá a analizar el contenido y alcance de dichos derechos con base en los principios generales aplicables de la CDN referidos y las normas constitucionales, así como las obligaciones del Registro Civil frente a situaciones de adolescentes migrantes solas que solicitan inscribir a sus hijas e hijos nacidos en Ecuador.

4.2.1. El derecho a la identidad, la personalidad jurídica y la inscripción y registro del nacimiento

⁷⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 9-17-CN/19 (Juzgamiento imparcial y especializado de adolescentes infractores) de 09 de julio de 2019, párr. 43; sentencia No. 202-19-JH/21 de 24 de febrero de 2021, párrs. 165-166; sentencia No. 2691-18-EP/21 de 3 de marzo de 2021, párr. 32.

⁷⁵ Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 5 (2003) sobre las medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, párr. 12; Observación General N° 20 (2016) sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, párrs. 14-25; Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y Comité de los Derechos del Niño, Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, párr. 19.

97. El artículo 66 numeral 28 de la Constitución reconoce 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”*.
98. Esta Corte Constitucional ha reconocido que los elementos del derecho a la identidad personal descritos en el artículo citado son meramente ejemplificativos puesto que los atributos que conforman la identidad son flexibles y se transforman con base en las experiencias y decisiones de cada persona⁷⁶. De ahí que el derecho a la identidad guarda estrecha relación con el derecho al libre desarrollo de la personalidad y la autonomía personal, en la medida en que cada persona es libre y autónoma de seguir un modelo de vida de acuerdo con sus valores, creencias, convicciones e intereses⁷⁷.
99. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) no reconoce expresamente el derecho a la identidad, sin embargo consagra los derechos a la personalidad jurídica (artículo 3), a la vida privada (artículo 11), al nombre (artículo 18), así como la nacionalidad (artículo 20). Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que del reconocimiento del libre desarrollo de la personalidad y de la protección del derecho a la vida privada se desprende un derecho a la identidad que *“se encuentra en estrecha relación con la autonomía de la persona y que identifica a la persona como un ser que se autodetermina y se autogobierna, es decir, que es dueño de sí mismo y de sus actos”*⁷⁸.
100. En tal sentido, la Corte IDH ha definido el derecho a la identidad como, *“el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad y que, en tal sentido, comprende varios derechos según el sujeto de derechos de que se trate y las circunstancias del caso”*⁷⁹.
101. En relación con el derecho a la identidad de las niñas y niños, la CDN reconoce el derecho de todas las niñas y niños a un nombre desde su nacimiento y a obtener una nacionalidad (artículo 7), así como a preservar su identidad (artículo 8). En su artículo 29, la CTM reconoce expresamente que *“todos los hijos de los trabajadores migratorios*

⁷⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 732-18-JP/20 de 23 de septiembre de 2020, párr. 30.

⁷⁷ Corte IDH, Caso I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 152. Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 88.

⁷⁸ Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 89.

⁷⁹ Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 122; Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C No. 285, párr. 116

tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad”. Asimismo, el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, en su artículo 33, establece que

Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la identidad y a los elementos que la constituyen, especialmente el nombre, la nacionalidad y sus relaciones de familia, de conformidad con la ley. Es obligación del Estado preservar la identidad de los niños; niñas y adolescentes y sancionar a los responsables de la alteración, sustitución o privación de este derecho.

- 102.** Por otra parte, respecto al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, esta Corte ha señalado que a pesar de no estar expresamente reconocido en el texto constitucional, este se incorpora por remisión a las normas de los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 6), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (artículo 16), la CADH (artículo 3), y la CTM (artículo 24).
- 103.** En la sentencia No. 388-16-EP/21, la Corte Constitucional señaló que el derecho al reconocimiento a la personalidad jurídica garantiza la titularidad, ejercicio y goce de derechos, así como posibilita el acceso a servicios públicos y privados. Es decir, reconoce la capacidad jurídica de las personas de ejercer derechos y contraer obligaciones⁸⁰. El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica se relaciona estrechamente con el derecho a la identidad, en la medida en que el primero garantiza el reconocimiento de la existencia jurídica de una persona y el segundo reconoce los elementos, características y atributos que individualizan a una persona.
- 104.** La inscripción de nacimiento representa el primer momento en que una niña o niño adquiere una identidad legal con base en sus datos personales registrados y anotados inmediatamente luego de su nacimiento. Esto con el fin de que a partir de su nacimiento, las niñas y los niños cuenten con un nombre que los identifique de forma individual, un registro de su lugar y fecha de nacimiento que es útil para el reconocimiento de su nacionalidad, y un registro de sus vínculos familiares para establecer su relación de filiación con sus progenitores. La inscripción de nacimiento se entiende como el registro oficial, continuo, permanente y universal de la existencia y características de un nacimiento. Como resultado de este, se emite un certificado de nacimiento que es el documento legal y personal que certifica la identidad de una persona, dejando constancia de sus primeros datos personales⁸¹.
- 105.** La falta de inscripción del nacimiento tiene un impacto directo en el derecho a la identidad de las niñas y niños en la medida en que no existe un reconocimiento institucional y legal de los primeros datos que hacen de una persona identificable. A criterio de esta Corte, la falta de inscripción también afecta el derecho al reconocimiento

⁸⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 388-16-EP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 88.

⁸¹ UNICEF, [A Passport to Protection: A Guide to Birth Registration Programming](#), 2013, p. 11; ACNUR, [Nota informativa sobre Protección Infantil: Registro de nacimiento](#), 2013, p.2.

a la personalidad jurídica puesto que si bien todas las niñas y niños son sujetos de derechos independientemente de si se inscribió o no su nacimiento, en la práctica la carencia de un certificado de nacimiento obstaculiza el ejercicio de varios derechos y el acceso a servicios de educación, salud y protección⁸², mermando la condición de sujeto pleno de derechos y obligaciones. Al respecto, los Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de trata de personas, reconocen que para garantizar el derecho a la personalidad jurídica, todo niño o niña debe ser inscrito inmediatamente en su país de nacimiento, independientemente de la nacionalidad de sus progenitores o falta de ella⁸³.

106. Ahora bien, esta Corte Constitucional ha reconocido que la Constitución, en su artículo 11 numeral 7, además de los derechos expresamente reconocidos en el texto constitucional o incorporados a éste por remisión a los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos, reconoce los derechos que se derivan de la dignidad de las personas⁸⁴. A criterio de este Organismo, la inscripción o registro del nacimiento es propiamente un derecho humano porque tiene un titular, un contenido y un obligado⁸⁵, deriva de la dignidad de las personas y contribuye a garantizar que se respeten otros derechos de las niñas y los niños. El derecho a la inscripción del nacimiento se encuentra expresamente reconocido en el artículo 35 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia que establece que,

Los niños y niñas tienen derecho a ser inscritos inmediatamente después del nacimiento, con los apellidos paterno y materno que les correspondan. El Estado garantizará el derecho a la identidad y a la identificación mediante un servicio de Registro Civil con procedimientos ágiles, gratuitos y sencillos para la obtención de los documentos de identidad.

107. El titular del derecho a la inscripción del nacimiento son las niñas y niños, inmediatamente después de su nacimiento y sin discriminación de ningún tipo⁸⁶. En relación con el contenido y alcance del derecho, este garantiza que se inscriba el nacimiento de una niña o niño y se proceda a inscribir de forma permanente y oficial su

⁸² En la sentencia No. 732-18-JP/20, esta Corte Constitucional reconoció que los documentos de identidad constituyen un mecanismo que facilita el pleno ejercicio de derechos constitucionales. Ver, sentencia No. 732-18-JP/20 de 23 de septiembre de 2020, párrs. 55 y 56.

⁸³ CIDH, Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, Principio 4.

⁸⁴ La Corte Constitucional ha señalado que el artículo 11 numeral 7 reconoce a los derechos innominados y actúa como una norma de cláusula abierta que permite “la evolución de los derechos y la adaptación del sistema jurídico de protección de derechos a las nuevas realidades y a los retos que no pudieron ser previstos por las personas que ejercieron el poder constituyente”. Ver, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 11-18-CN/19 de 12 de junio de 2019, párrs. 138 y 144.

⁸⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 3-19-JP/20 y acumulados de 5 de agosto de 2020, párr. 112.

⁸⁶ CDN, 1989, artículo 7, “El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad”; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, artículo 24, “2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre”.

existencia, reconociendo jurídicamente su identidad, al menos, a través de un nombre, lugar y fecha de nacimiento y vínculos familiares con sus progenitores⁸⁷. El derecho de toda niña o niño a la inscripción de su nacimiento trae consigo la obligación del Estado de inscribir el nacimiento en el registro civil y proporcionarle un certificado de nacimiento en el que conste toda la información pertinente sobre la identidad de una persona⁸⁸, el cual es su primera prueba legal de identidad⁸⁹. En consecuencia, el sujeto obligado es el Estado, a través del Registro Civil, pero también las y los progenitores quienes activan el procedimiento para garantizar la inscripción de sus hijas e hijos.

108. La no inscripción o registro del nacimiento hace invisible a una niña o niño ante el Estado, no solo estadísticamente en distintas esferas de medición del desarrollo, sino que en la práctica quedan excluidos de protección. Sin un certificado de nacimiento, las niñas y niños enfrentan enormes obstáculos para acceder a servicios básicos como salud y educación. Esto limita además sus oportunidades a futuro, al carecer de una identidad legal tendrán menos probabilidad de acceder a un empleo formal y se aumenta su posibilidad de vivir en pobreza por la falta de acceso a iguales oportunidades que las personas que cuentan con una identidad legal. Esto no solo afecta los derechos de las niñas y niños en la primera infancia sino que se extiende a la edad adulta temprana. Esta Corte Constitucional en la sentencia No. 732-18-JP/20 ya reconoció que la identificación oficial de una persona es necesaria para acceder a una serie de servicios como expresión del ejercicio de los derechos de libertad, participación y buen vivir⁹⁰.

109. Por otra parte, los Estados necesitan saber cuántos nacimientos suceden en un año determinado con el fin de dar seguimiento a las tendencias poblacionales de fecundidad, mortalidad materna, mortalidad infantil, entre otras⁹¹. Esto además es útil para el diseño, planificación e implementación de distintas políticas públicas o programas de desarrollo tan básicos como educación o inmunización a favor de las niñas y niños.

⁸⁷ UNICEF, [Derecho a la identidad. La cobertura del registro de nacimiento en México](#), 2018, p.13.

⁸⁸ ACNUDH, [Estudio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los problemas y las mejores prácticas en relación con la aplicación del marco internacional para la protección de los derechos del niño en el contexto de la migración](#), 2010, párr. 59.

⁸⁹ UNICEF, ¿Qué es el registro del nacimiento y por qué es importante?, 2019. Ver, <https://www.unicef.org/es/historias/registro-nacimiento-importante>

⁹⁰ Por ejemplo, la Corte Constitucional reconoció que “[el] documento de identidad facilita el ejercicio de derechos como la libertad de contratación o la propiedad, siendo usualmente requerida para todo acto público o privado con el fin de determinar e individualizar correctamente a los intervinientes o para el acceso a determinados bienes y servicios como ocurre, por ejemplo, en las instituciones bancarias. Así también, facilita el ejercicio de los derechos asociados a la libertad de tránsito, como migrar y salir libremente del país. De igual manera, la existencia de un documento que identifique a las personas, y que dé constancia de su existencia constituye una verdadera garantía, pues su privación puede generar el escenario propicio para que prácticas como la ejecución extrajudicial, desaparición forzada de personas o tortura queden en la impunidad (...) en cuanto a los derechos de participación (...) permite, por ejemplo, el ejercicio del derecho al voto, a participar en asuntos de interés público o a ser consultados”. Ver, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 732-18-JP/20 de 23 de septiembre de 2020, párrs. 55 y 56.

⁹¹ UNICEF, [Derecho a la identidad. La cobertura del registro de nacimiento en México](#), 2018, p.9.

- 110.** En términos del Comité de los Derechos del Niño, los obstáculos en la inscripción del nacimiento repercuten negativamente en el sentimiento de identidad de las niñas y niños, y que como consecuencia de ello, pueden ver denegados otros derechos como el acceso a servicios de salud, educación y bienestar social. En tal sentido, ha recomendado a los Estados parte de la CDN que como primera medida para garantizar el derecho a la supervivencia, al desarrollo y al acceso a servicios de calidad (artículo 6), adopten todas las medidas necesarias para que las niñas y niños sean inscritos al nacer en el registro civil, sin discriminación de ningún tipo⁹².
- 111.** Por otra parte, según el Comité de Derechos Humanos, la importancia de la inscripción del nacimiento y del derecho a la identidad radica además en reducir el peligro de que niñas y niños sean objeto de delitos que afectan su integridad⁹³. Sin una prueba legal de su identidad, las niñas y niños no pueden, por ejemplo, demostrar su edad y esto los expone a un riesgo mayor de matrimonio forzado o a entrar en el mercado laboral de manera precoz, o de que los recluten en grupos armados⁹⁴. De ahí que la negativa de inscripción del nacimiento de las hijas e hijos de adolescentes migrantes vulnera de forma directa el derecho a la identidad de las niñas y niños, afecta el reconocimiento de su personalidad jurídica así como el acceso a otros derechos necesarios para su desarrollo integral, y los coloca en mayor riesgo de violación a sus derechos humanos.
- 112.** En contextos de migración, es frecuente que las hijas e hijos de padres migrantes en situación irregular no hayan sido inscritos en el momento de su nacimiento. Esto responde a distintas razones, por ejemplo, puede ser que la ley nacional no otorga a los migrantes en situación irregular que no poseen documentos de identidad válidos, el derecho de inscribir o registrar a sus hijas e hijos en el país de acogida, o que los padres y las madres no inscriban a sus hijas e hijos por temor a ser detectados por las autoridades y deportados como consecuencia de su condición migratoria. También se incluyen obstáculos administrativos y prácticos como la falta de conocimiento de los procedimientos de inscripción, idioma, el costo de las tasas de registro o inscripción⁹⁵, el acceso físico, la complejidad de los procedimientos, y las leyes y prácticas discriminatorias⁹⁶.
- 113.** Los casos seleccionados demuestran que la falta de inscripción de nacimiento se da concretamente por no cumplir con un requisito dispuesto en la norma reglamentaria y

⁹² Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 7 (2005) relativa a la realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 25.

⁹³ Por ejemplo, el Comité menciona que se reduce el peligro de que niñas y niños sean objeto de comercio, raptos u otros tratos incompatibles con el disfrute de sus derechos. Ver, Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 17 (1989) relativa a los derechos del niño, párr. 7.

⁹⁴ UNICEF, ¿Qué es el registro del nacimiento y por qué es importante?, 2019. Ver, <https://www.unicef.org/es/historias/registro-nacimiento-importante>

⁹⁵ ACNUDH, [Estudio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los problemas y las mejores prácticas en relación con la aplicación del marco internacional para la protección de los derechos del niño en el contexto de la migración](#), 2010, párr. 57.

⁹⁶ ACNUR, [Documento de buenas prácticas – Acción 7: Garantizar el registro de nacimientos para prevenir la apatridia](#), 2017, p. 5.

protocolos del Registro Civil, esto es, el acompañamiento de un representante legal en el caso de progenitores menores de edad. Este requisito, como se ha expuesto en la sección anterior, es de cumplimiento imposible en el caso de adolescentes venezolanas migrantes solas, quienes no cuentan ni pueden contar con un representante legal en el país.

- 114.** Llama la atención de la Corte que a pesar del número de casos que reporta la DPE y las Juntas Cantonales de Protección, así como los casos judicializados a través de procesos de acción de protección, hasta la presente fecha, el Registro Civil no haya adoptado acción alguna para garantizar la inscripción del nacimiento de niñas y niños cuyos progenitores son personas menores de edad, que se encuentran en situación de movilidad humana, solas y sin un representante legal en el país que autorice la inscripción conforme dispone el Reglamento a la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles. Si el Registro Civil no adopta acciones inmediatas para revertir esta situación, las consecuencias de su omisión serán nefastas para la protección de un grupo de atención vulnerable, como son las niñas y niños.
- 115.** En la audiencia pública llevada a cabo en la presente causa, la representante del Registro Civil manifestó que el actual procedimiento para garantizar la inscripción de nacimientos de niñas y niños, además del artículo 24 del Reglamento a la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, se encuentra regulado en el "Procedimiento de Inscripción o Registro de Nacimientos PRO-GRC-IRN-001" de octubre de 2020. Ahora bien, esta Corte observa que en dicho documento se establece que ante el desconocimiento del lugar donde se encuentren los padres del progenitor o progenitora menor de edad, serán las instituciones del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia quienes podrán solicitar la inscripción del niño o niña⁹⁷.
- 116.** Es decir, el procedimiento se mantiene en exigir que las adolescentes se encuentren acompañadas de su representante legal y sólo en caso de que no se sepa dónde están, exige a las adolescentes que acudan ante alguna institución del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, como serían las Juntas Cantonales o Metropolitanas de Protección, para que se dispongan medidas de protección y se garantice la inscripción de sus hijas e hijos.
- 117.** A criterio de esta Corte, tampoco es una solución aceptable forzar a los padres y madres adolescentes migrantes a acudir a las instituciones del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia para garantizar el derecho a la inscripción del nacimiento de sus hijas e hijos. En primer lugar, de acuerdo con varios de los casos seleccionados (No. 2185-19-JP, 151-20-JP y 1869-20-JP), las adolescentes a pesar de haber recibido el alta médica no podían salir de los hospitales sin antes inscribir el nacimiento de sus hijas e hijos con fundamento en los protocolos internos de algunos hospitales. Disponer que solo a través de alguna de las instituciones del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia se pueda realizar la

⁹⁷ Expediente constitucional No. 2185-19-JP, fs. 162-184.

inscripción ante la ausencia de un representante legal, implica dejar a una adolescente y su hijo recién nacido encerrados en un hospital hasta que se emita una medida de protección a su favor y el Registro Civil decida acatarla. Esto podría incluso llegar a afectar de forma sustancial la libertad ambulatoria de las adolescentes y sus hijas e hijos, así como su integridad física, psicológica y emocional, en lo principal, por la indeterminación de tiempo que va a tomar garantizar la inscripción del nacimiento de sus hijas e hijos; además de limitar el ejercicio de otros derechos como educación, trabajo o vivienda.

- 118.** En segundo lugar, la intervención de las instituciones del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, como es el caso de las Juntas Cantonales o Metropolitanas de Protección, debería activarse frente a situaciones de violaciones de derechos⁹⁸, y no ante la inexistencia de alternativas para garantizar la inscripción de una niña o niño de progenitores menores de edad por parte del mismo Registro Civil.
- 119.** Esta Corte Constitucional ya ha llamado la atención que se deba recurrir necesariamente a las Juntas Cantonales como parte del procedimiento administrativo regular para asegurar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes⁹⁹. La opción que el Registro Civil otorga a las madres adolescentes solas para inscribir a sus hijas e hijos desnaturaliza las medidas administrativas de protección previstas en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (CONA), convirtiéndolas en un requisito para el ejercicio del derecho a la identidad y la inscripción del nacimiento.
- 120.** Al insistir en un requisito de cumplimiento imposible y exigir a las adolescentes migrantes solas y sin un representante legal en el país, acudir necesariamente al Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, el Registro Civil está incumpliendo con su obligación constitucional de garantizar el derecho a la identidad, nombre y ciudadanía (artículo 45 de la Constitución) a través de *“procedimientos ágiles, gratuitos y sencillos para la obtención de los documentos de identidad”* de las niñas y niños (artículo 35 del CONA), e inobservando lo determinado por el Comité de los Derechos del Niño en el sentido de que *“[u]n sistema efectivo [de inscripción y registro de nacimiento] debe ser flexible y responder a las circunstancias de las*

⁹⁸ El Código de la Niñez y Adolescencia, en su artículo 215, señala que “Las medidas de protección son acciones que adopta la autoridad competente, mediante resolución judicial o administrativa, en favor del niño, niña o adolescente, cuando se ha producido o existe el riesgo inminente de que se produzca una violación de sus derechos por acción u omisión del Estado, la sociedad, sus progenitores o responsables o del propio niño o adolescente. En la aplicación de las medidas se deben preferir aquellas que protejan y desarrollen los vínculos familiares y comunitarios.”

⁹⁹ En la sentencia No. 2120-19-JP/21, la Corte advirtió que se desnaturaliza el rol de las Juntas Cantonales de Protección y el alcance de las medidas de protección, cuando en el caso de niñas, niños y adolescentes solos, separados o no acompañados, se deba recurrir necesariamente a estas como parte del procedimiento regular para garantizar el ingreso a territorio nacional. Ver, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2120-19-JP/21 de 22 de septiembre de 2021, párrs. 98 y 100.

familias”¹⁰⁰. Es más, el Registro Civil está exponiendo a niñas y niños a un riesgo mucho mayor de que sean víctimas de distintas vulneraciones de derechos humanos.

- 121.** Por último, es importante enfatizar que la falta de inscripción y acta de nacimiento no solo afecta la identidad legal de una niña o niño y su desarrollo integral, sino que además es un factor que promueve la exclusión y discriminación. En el caso de las personas migrantes venezolanas en Ecuador, estas ya se encuentran en una situación de desigualdad y exclusión estructural en el acceso efectivo de sus derechos, por ejemplo, por la falta de documentación, por su condición migratoria irregular, la xenofobia, así como por los prejuicios y estereotipos en su contra. La negativa de inscripción o registro de nacimiento de sus hijas e hijos nacidos en el país profundiza esta brecha de desigualdad y exclusión. Las personas migrantes ya no serán las únicas que enfrenten distintos obstáculos en el ejercicio de sus derechos, sino que ahora también lo harán sus hijas e hijos por no contar con un registro del nacimiento ni documento de identidad.
- 122.** La inscripción del nacimiento además protege a las niñas y niños contra la separación familiar y puede facilitar la reunificación de las niñas y los niños separados con sus padres y familiares¹⁰¹. En relación con el primer escenario, en el caso de hijas e hijos de personas migrantes en situación irregular, la inscripción o el registro de nacimiento como prueba de filiación podría ser relevante en procesos de deportación con el fin de evitar la separación de familias. Por otra parte, en relación con la reunificación familiar, en contextos de migración forzada existe una alta probabilidad de que las personas continúen migrando a otros lugares y en muchos casos, que estas deban separarse nuevamente de sus familias por la imposibilidad de migrar juntos. La inscripción de nacimiento de las hijas e hijos de padres migrantes facilita los procedimientos de reunificación familiar a través de la determinación de la relación de filiación.
- 123.** La falta de registro de nacimiento tiene consecuencias graves para el desarrollo integral de las niñas y niños y, si no se resuelve de forma oportuna, los deja vulnerables durante muchos años a distintas violaciones a sus derechos. En consecuencia, es obligación del Estado, a través del Registro Civil, eliminar cualquier barrera que pudiere afectar de forma desproporcionada la inscripción del nacimiento de las niñas y niños, hijas e hijos de adolescentes solas como es la exigencia de estar acompañadas de un representante legal o en su defecto acudir a las instituciones del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.
- 124.** Por las razones expuestas, impedir la inscripción del nacimiento de las niñas y niños cuyos progenitores son adolescentes, por no estar acompañadas de un representante

¹⁰⁰ Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 7 (2005) relativa a la realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 25.

¹⁰¹ ACNUDH, [Estudio de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los problemas y las mejores prácticas en relación con la aplicación del marco internacional para la protección de los derechos del niño en el contexto de la migración](#), 2010, párr. 60.

legal, vulnera los derechos de las niñas y niños a la identidad, personalidad jurídica y a la inscripción del nacimiento como un derecho autónomo.

4.2.2. El derecho a la nacionalidad, el riesgo de apatridia y el interés superior de las niñas, niños y adolescentes

- 125.** Esta Corte Constitucional considera necesario además desarrollar las implicaciones que la falta de inscripción del nacimiento tendría en el derecho a la nacionalidad, en la medida en que las niñas y niños no inscritos o registrados podrían estar en riesgo de apatridia si no pueden probar que tienen vínculos con un Estado, conforme se expone a continuación.
- 126.** El artículo 6 de la Constitución reconoce que, *“la nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado [...] se obtendrá por nacimiento o por naturalización”*. Por su parte, el artículo 7 determina que son ecuatorianas y ecuatorianos por nacimiento, *“1. Las personas nacidas en el Ecuador. 2. Las personas nacidas en el extranjero de madre o padre nacidos en el Ecuador; y sus descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad. 3. Las personas pertenecientes a comunidades, pueblos o nacionalidades reconocidos por el Ecuador con presencia en las zonas de frontera”*. Es decir, se aplican los criterios de *ius sanguinis* y *ius solis* para adquirir la nacionalidad ecuatoriana por nacimiento.
- 127.** En la sentencia No. 335-13-JP/20, la Corte Constitucional, con base en la jurisprudencia de la Corte IDH, reconoció que el derecho a la nacionalidad se compone de un doble aspecto, (i) el derecho a tener una nacionalidad desde la perspectiva de dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en el conjunto de relaciones, al establecer un vínculo jurídico con un Estado determinado; y, (ii) el de proteger al individuo contra la privación de la nacionalidad de forma arbitraria¹⁰².
- 128.** Este Organismo también reconoció que si bien el Estado goza de una facultad discrecional para regular el alcance y aplicación del derecho a la nacionalidad, y en particular, determinar las causales y procedimientos de revocatoria de la nacionalidad, esta facultad se encuentra limitada por el respeto y garantía de los derechos de las personas, y en ninguna circunstancia podría justificar actos arbitrarios por parte del Estado en la privación de la nacionalidad¹⁰³. La determinación de quiénes son nacionales está limitada por los deberes estatales de brindar a todas las personas una protección igualitaria y efectiva de la ley y sin discriminación, así como de prevenir, evitar y reducir la apatridia¹⁰⁴.

¹⁰² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 70. Citando a: Corte IDH. Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 139.

¹⁰³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 74.

¹⁰⁴ Corte IDH. Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 140.

129. En este marco, esta Corte ha señalado que cualquier procedimiento que afecte el derecho a la nacionalidad, además de respetar las garantías del debido proceso, requiere de un análisis individualizado respecto de los efectos que una decisión podría tener en el individuo, para protegerlo de situaciones como, (i) no poder acceder a nacionalidad alguna, o (ii) quedar en situación migratoria irregular. Es decir, corresponde al Estado verificar que la decisión administrativa no genere que la persona sea apátrida *de facto* o *de jure*, y de ser el caso debe reconocer la protección internacional necesaria de conformidad con los instrumentos internacionales¹⁰⁵.

130. En relación con el derecho a la nacionalidad de las hijas e hijos de personas migrantes, la Corte IDH ha establecido que:

a) el estatus migratorio de una persona no puede ser condición para el otorgamiento de la nacionalidad por el Estado, ya que su calidad migratoria no puede constituir, de ninguna forma, una justificación para privarla del derecho a la nacionalidad ni del goce y ejercicio de sus derechos;

b) el estatus migratorio de una persona no se transmite a sus hijos, y

c) la condición del nacimiento en el territorio del Estado es la única a ser demostrada para la adquisición de la nacionalidad, en lo que se refiere a personas que no tendrían derecho a otra nacionalidad, si no adquieren la del Estado en donde nacieron¹⁰⁶.

131. A criterio de esta Corte, la falta de inscripción del nacimiento afecta a su vez el reconocimiento del derecho a la nacionalidad, como un elemento del derecho a la identidad de las personas, y puede poner a las personas en riesgo de apatridia. El certificado de nacimiento, al ser considerado la primera prueba legal de identidad, recoge además el lugar de nacimiento y el parentesco de una persona, que son informaciones necesarias para establecer la nacionalidad de una persona, con base en el territorio en el que nació o su relación filial, y prevenir la apatridia¹⁰⁷.

132. De conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, considerada como la piedra angular del régimen internacional de protección de las personas apátridas y de la cual Ecuador es parte, un apátrida es “*toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación*” (artículo 1). Esta condición se deriva de la falta de nacionalidad, ya sea por la pérdida o privación arbitraria de la nacionalidad, porque una persona no califica para adquirir la nacionalidad con base en la interpretación o aplicación de las leyes de un Estado, así

¹⁰⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 82 y 84.

¹⁰⁶ Corte IDH. Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 156.

¹⁰⁷ ACNUR, [Documento de buenas prácticas – Acción 7: Garantizar el registro de nacimientos para prevenir la apatridia](#), 2017, p. 2.

como por la sucesión de Estados¹⁰⁸. También puede suceder que a pesar del otorgamiento de una nacionalidad, esta no es efectiva en la práctica¹⁰⁹.

133.La apatridia genera una condición de extrema vulnerabilidad para las personas, de ahí que los Estados tienen el deber de identificar, prevenir y reducir la apatridia, así como proteger a la persona apátrida¹¹⁰. La Convención para reducir los casos de apatridia de 1961, de la cual el Ecuador es parte, dispone que los Estados deberán conceder su nacionalidad a la persona nacida en su territorio que de otro modo sería apátrida (artículo 1) y prohíbe a los Estados privar de su nacionalidad a una persona si esa privación ha de convertirla en apátrida (artículo 8). En tal sentido, la Corte IDH ha reconocido que los Estados deben abstenerse de adoptar prácticas o legislación, respecto al otorgamiento de la nacionalidad, cuya aplicación favorezca el incremento del número de personas apátridas¹¹¹.

134.Esta Corte toma nota además de las distintas resoluciones e informes del Consejo de Derechos Humanos y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en las que se enfatiza la importancia de la inscripción y registro del nacimiento universal y accesible, y su rol para prevenir la apatridia¹¹². El Consejo de Derechos Humanos ha recordado la obligación de los Estados de proceder a la inscripción de los nacimientos sin discriminación de ninguna clase y que la inscripción de los nacimientos debería hacerse inmediatamente después de que se produzcan, en el país en que nazcan las y los niños, incluidos las y los hijos de las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y las apátridas¹¹³. Asimismo, el principio 27 de los Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de trata de personas, reconoce que entre las medidas para prevenir la apatridia se encuentra la inscripción universal del nacimiento de las hijas e hijos de las personas migrantes¹¹⁴. Esta Corte también observa que conforme el

¹⁰⁸ Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 94.

¹⁰⁹ Corte IDH. Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 142.

¹¹⁰ Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 256.

¹¹¹ Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 94.

¹¹² Consejo de Derechos Humanos, Inscripción de los nacimientos y derecho de todo ser humano al reconocimiento en todas partes de su personalidad jurídica, 2013; Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Informe sobre el Fortalecimiento de las políticas y los programas para la inscripción universal de los nacimientos y la elaboración de estadísticas vitales, 2016.

¹¹³ Consejo de Derechos Humanos, [Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 24 de marzo de 2017. Inscripción de los nacimientos y derecho de todo ser humano al reconocimiento en todas partes de su personalidad jurídica](#), 2017, p. 2.

¹¹⁴ El principio 27 reconoce que, “*Los Estados deben adoptar las medidas administrativas, legislativas y judiciales necesarias para erradicar la apatridia, incluyendo medidas de prevención, identificación, protección y reducción, tales como la inscripción universal del nacimiento de los hijos de las personas*

Objetivo 4 del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, el Ecuador se comprometió a,

*Fortalecer las medidas para reducir la apatridia, entre otras cosas, registrando los nacimientos de los migrantes, garantizando que tanto las mujeres como los hombres puedan transmitir la nacionalidad a sus hijos y otorgando la nacionalidad a los niños nacidos en el territorio de otro Estado, especialmente en los casos en que, de no hacerlo, el niño sería apátrida, respetando plenamente el derecho humano a la nacionalidad y con arreglo a la legislación interna*¹¹⁵.

135. Las obligaciones del Estado respecto al derecho a la nacionalidad y la prevención de la apatridia son exigibles al momento del nacimiento de las personas¹¹⁶ conforme lo dispone el artículo 7 de la CDN y el artículo 24 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). En tal sentido, el Comité de Derechos Humanos, al interpretar el artículo 24 del PIDCP, estableció que “[l]os Estados están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas (...) para garantizar que todo niño tenga una nacionalidad en el momento de su nacimiento”¹¹⁷. Asimismo, la Corte IDH señaló que la condición del nacimiento en el territorio de un Estado es la única a ser demostrada para la adquisición de la nacionalidad¹¹⁸.

136. Los riesgos de apatridia suelen incrementarse en mayor medida en contextos de migración y desplazamientos forzados, ya sea por la falta de documentación entre la población migrante y desplazada, como por la aplicación de normas discriminatorias para obtener la nacionalidad. En el caso de las personas refugiadas y desplazadas internas pueden estar en riesgo de apatridia cuando sus documentos se hayan perdido, dejado atrás o destruidos durante su huida de sus países o lugares de residencia.

137. En el caso de las personas migrantes en situación irregular las sanciones migratorias suelen ser un disuasivo de la inscripción de nacimiento de sus hijas e hijos, lo que promueve el riesgo de apatridia de estos últimos, justamente por el temor a ser detenidas y deportadas con base en su condición migratoria¹¹⁹. Para evitar esto y garantizar la inscripción de los nacimientos de las niñas y niños nacidos en el contexto de migración, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de

migrantes, asegurando la igualdad entre mujeres y hombres en lo relativo a transmitir la nacionalidad a sus hijos, especialmente si, de otro modo, el niño o niña sería apátrida”.

¹¹⁵ Asamblea General, Naciones Unidas, Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, [Resolución aprobada el 19 de diciembre 2018](#), Objetivo 4, párr. 20 literal e).

¹¹⁶ Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 258.

¹¹⁷ Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 17 (1989) relativa a los derechos del niño, párr. 8.

¹¹⁸ Corte IDH. Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 156.

¹¹⁹ ONU, Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, [Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes](#), 2009, párr. 58.

sus Familiares y el Comité de los Derechos del Niño, ha recomendado que los Estados eliminen los obstáculos jurídicos y prácticos, por ejemplo prohibiendo el intercambio de datos entre quienes prestan servicios de salud o las y los funcionarios encargados del registro civil y las autoridades de inmigración, y no exigiendo a los padres y madres que presenten documentos relativos a su situación migratoria¹²⁰.

- 138.** Una persona se encuentra en riesgo de apatridia si no puede probar que tiene vínculos con un Estado. Si bien la falta de la inscripción o registro del nacimiento no significa por sí sola que una persona es apátrida o incluso que esté en riesgo de apatridia, la falta de la inscripción de nacimiento y la ausencia de un certificado de nacimiento tiene la capacidad de crear tal riesgo. La niña o niño cuyo nacimiento no se inscribe está expuesto a un mayor peligro de apatridia si, por ejemplo, no tiene manera de demostrar su derecho a una nacionalidad y el Estado se niega a reconocerlo como ciudadano¹²¹.
- 139.** En los casos seleccionados, a pesar de que la Constitución venezolana reconoce el criterio de *ius sanguini* para adquirir la nacionalidad¹²² y en consecuencia, las niñas y niños, hijas e hijos de adolescentes migrantes venezolanos, podrán adquirir la nacionalidad venezolana independientemente de haber nacido en el país; el Estado ecuatoriano tiene la obligación de conceder la nacionalidad ecuatoriana con base en el criterio *ius solis* reconocido en la propia Constitución.
- 140.** Esto, considerando además que para las y los adolescentes migrantes venezolanos, por el contexto de migración forzada, no siempre existe una posibilidad real de inscribir o registrar a sus hijas e hijos en Venezuela¹²³. Por ejemplo, las personas migrantes no

¹²⁰ Esto es lo que se denomina “cortafuegos”, es decir, “[m]edidas destinadas a separar las actividades de control de la inmigración de la prestación de servicios públicos, el cumplimiento de la legislación laboral y los procesos de justicia penal para proteger a los migrantes, incluidos los migrantes que son víctimas de delitos”. Ver, ACNUDH, [Principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad](#), 2018, p. 10; y Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y Comité de los Derechos del Niño, Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, párr. 21. Los

¹²¹ ACNUDH, [Informe sobre Mejores prácticas y medidas concretas para garantizar el acceso a la inscripción de los nacimientos, en particular de los niños que se encuentran en mayor situación de riesgo](#), 2018, párr. 25.

¹²² Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 32, “Son venezolanos y venezolanas por nacimiento: (...) 2. Toda persona nacida en territorio extranjero, hijo o hija de padre venezolano por nacimiento y madre venezolana por nacimiento”.

¹²³ La Corte IDH ha señalado que, “si el Estado no puede tener certeza de que la niña o el niño nacida o nacido en su territorio obtenga la nacionalidad de otro Estado, por ejemplo la nacionalidad de uno de sus padres por la vía del *ius sanguinis*, aquel Estado conserva la obligación de concederle (*ex lege*, automáticamente) la nacionalidad, para evitar desde el nacimiento una situación de apatridia, de acuerdo con el artículo 20.2 de la Convención Americana. Esta obligación se aplica también en el supuesto de que los padres no puedan (por la existencia de obstáculos de *facto*) registrar a sus hijos en el Estado de su nacionalidad”. Ver, Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas

siempre pueden cumplir con los requisitos exigidos por los consulados de sus países o los padres o madres solicitantes de asilo quienes, por un temor fundado, no pueden acudir a un consulado. En este sentido, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y el Comité de los Derechos del Niño, advierten que las y los niños no inscritos corren especial riesgo de convertirse en apátridas cuando han nacido de padres y madres que se encuentran en una situación migratoria irregular, debido a los obstáculos para adquirir la nacionalidad en el país de origen de sus padres y madres¹²⁴.

- 141.** Si bien la inscripción del nacimiento no confiere siempre la nacionalidad y aquello depende de cada legislación nacional, en el caso de Ecuador la inscripción del nacimiento sí permite el ejercicio del derecho a la nacionalidad. En tal sentido, la inscripción del nacimiento y la posesión de un certificado de nacimiento previene la apatridia en la medida en que en este documento se establece legalmente el vínculo filial del niño o niña, así como el lugar y la hora de su nacimiento, proporcionando así la primera prueba documental de apoyo para confirmar o reclamar el derecho a la nacionalidad¹²⁵. Cuando la legislación nacional permite adquirir la nacionalidad por motivos de ascendencia (*ius sanguinis*), los certificados de nacimiento proporcionan pruebas sobre quiénes son los padres y madres de la niña o niño. Cuando se adquiere la nacionalidad por motivos de nacimiento en el territorio (*ius solis*), los certificados de nacimiento prueban el lugar de nacimiento¹²⁶.
- 142.** En los casos seleccionados, esta Corte observa que la negativa del Registro Civil de inscribir el nacimiento de las niñas y niños, hijas e hijos de las adolescentes migrantes venezolanas, además de vulnerar el derecho a la identidad y la personalidad jurídica, promovió que las niñas y niños se encuentren en riesgo de apatridia, puesto que sin la inscripción y documentación de nacimiento, tendrían mayores obstáculos para probar sus vínculos con el Estado y acceder a una nacionalidad.
- 143.** Esta decisión fue contraria además al principio del interés superior del niño, que de acuerdo con el artículo 44 de la Constitución y el artículo 3 párrafo 1 de la CDN se debe considerar y tener en cuenta de manera primordial en todas las medidas o decisiones que

Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 261.

¹²⁴ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y Comité de los Derechos del Niño, Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, párr. 21.

¹²⁵ UNICEF, [A Passport to Protection: A Guide to Birth Registration Programming](#), 2013, p. 11.

¹²⁶ ACNUR, [Documento de buenas prácticas – Acción 7: Garantizar el registro de nacimientos para prevenir la apatridia](#), 2017, pp. 2-3; UNICEF, [A Passport to Protection: A Guide to Birth Registration Programming](#), 2013, p. 42.

afecten a las niñas, niños o adolescentes, tanto en la esfera pública como en la privada¹²⁷. El fin último del interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos de las niñas, niños y adolescentes, así como su desarrollo holístico¹²⁸. Al respecto, la Corte IDH ha establecido que el principio del interés superior se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de las niñas y los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades, así como en la naturaleza y alcances de la CDN¹²⁹.

144. Este Organismo ha señalado que, “*el interés superior exige, cuando se van a tomar medidas que puedan afectar derechos, aplicar el principio de proporcionalidad y ponderar*”¹³⁰. Además, al ponderar los distintos elementos que sirven para evaluar y determinar el interés superior del niño en cada caso, se deberá tener en cuenta su fin último, esto es, garantizar el disfrute pleno y efectivo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes¹³¹. Con base en el principio del interés superior, era obligación del Registro Civil, valorar y sopesar las circunstancias específicas en las que se encuentran las adolescentes migrantes solas y sus hijas e hijos¹³², para decidir qué decisión era la más compatible con el ejercicio de sus derechos a la identidad y la personalidad jurídica. Es decir, correspondía realizar la inscripción con base en la información que contaba como el certificado de nacido vivo y los documentos que demostraban la identidad de las y los progenitores adolescentes migrantes, y no negar la inscripción del nacimiento

¹²⁷ En la sentencia No. 2691-18-EP/21, la Corte Constitucional reconoció, conforme la Observación General N° 14 del Comité de Derechos del Niño, que el interés superior abarca tres conceptos: a) Como derecho sustantivo, el niño tiene derecho a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y se tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño. b) Como principio jurídico interpretativo fundamental, si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño. c) Como norma de procedimiento, siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño, el proceso deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) que puede tener para el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requiere garantías procesales

¹²⁸ Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), párrs. 4 y 51.

¹²⁹ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 56.

¹³⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 202-19-JH/21 de 24 de febrero de 2021, párr. 152.

¹³¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 202-19-JH/21 de 24 de febrero de 2021, párr. 142. Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), párr. 82.

¹³² El Comité de Derechos del Niño ha señalado que la actividad de valorar y sopesar todos los elementos pertinentes para tomar una decisión en una determinada situación para una niña, niño o adolescente debe partir de las circunstancias específicas que hacen de las niñas, niños y adolescentes, únicos, tales como: la edad, el sexo, el grado de madurez, la experiencia, la pertenencia a un grupo minoritario, la existencia de una discapacidad, el contexto social y cultural, entre otros. Ver, Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), párrs. 48 y 49.

otorgándoles como única alternativa acudir a las instituciones del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia¹³³.

- 145.** Es decir, el Registro Civil debía evaluar si el contexto en el que se encuentran las adolescentes migrantes venezolanas solas en el país le exigía adoptar una decisión distinta a los demás casos de progenitores menores de edad. Ahora bien, de la revisión de los expedientes de instancia y de lo expuesto en la audiencia pública realizada en la presente causa, esta Corte no advierte que el Registro Civil haya considerado en algún punto de la solicitud de inscripción, la situación particular de las adolescentes migrantes solas a quienes les es imposible contar con un representante legal en el país, y se limitó a manifestar que este es un requisito establecido en la norma reglamentaria que no admite excepciones.
- 146.** Justamente el principio del interés superior del niño como norma de procedimiento exige que siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a una niña o niño, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o niña¹³⁴. En el presente caso, a juicio de esta Corte, la negativa de inscripción de nacimiento por no contar con un representante legal en el país tiene mayores repercusiones negativas en los derechos de las niñas y los niños, que garantizar su inscripción con base en la documentación disponible, como el certificado de nacido vivo y los documentos que demostraban la identidad de las y los progenitores adolescentes migrantes. De ahí que esta última decisión es la que mejor se ajusta al interés superior puesto que garantiza el disfrute pleno de los derechos a la identidad, personalidad jurídica, inscripción o registro del nacimiento así como nacionalidad de las niñas y niños, que son esenciales para el ejercicio de otros derechos.
- 147.** A criterio de esta Corte, es claro que el Registro Civil no consideró de forma primordial el principio del interés superior al momento de decidir sobre la inscripción del nacimiento de las 8 niñas y niños de los casos seleccionados. Al contrario, su actuación puso en una situación de extrema vulnerabilidad a niñas y niños que son ecuatorianas y ecuatorianos por nacimiento, comprometiendo su derecho a la identidad, personalidad jurídica, nacionalidad, así como el acceso a sus derechos como educación, atención médica y seguridad social, y a la protección especial y reforzada de que son titulares conforme los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución.

¹³³ Con el fin de evaluar y determinar el interés superior del niño se deben seguir, el menos, los siguientes pasos: (i) “determinar cuáles son los elementos pertinentes, en el contexto de los hechos concretos del caso, para evaluar el interés superior del niño, dotarlos de un contenido concreto y ponderar su importancia en relación con los demás”; y (ii) “seguir un procedimiento que vele por las garantías jurídicas y la aplicación adecuada del derecho”, Ver, Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), párr. 46..

¹³⁴ Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), párr. 6 c).

- 148.**El Registro Civil, en ningún momento, dimensionó el alcance de sus acciones y omisiones al negar la inscripción de nacimiento de las 8 niñas y niños de los casos seleccionados y esperar hasta la judicialización de sus casos para garantizar su derecho a la inscripción o registro del nacimiento, poniéndolos incluso en riesgo de apatridia. Es importante enfatizar que la apatridia afecta el goce y ejercicio de distintos derechos como: educación, empleo, bienestar social, vivienda, atención médica, libertad de circulación, libertad contra la detención arbitraria y participación política. Además, la apatridia puede tener graves consecuencias como comunidades que están aisladas y marginadas; y en los peores casos, puede incluso conducir a conflictos y causar mayores desplazamientos.
- 149.**Con el fin de prevenir la apatridia y garantizar que las hijas e hijos de personas migrantes en el país sean inscritos inmediatamente luego de su nacimiento, esta Corte Constitucional considera que la inscripción del nacimiento debe ser libre, asequible y no discriminatorio, y debe responder a las circunstancias específicas de las familias en situaciones de desplazamiento y migración forzada. En el caso de niñas y niños nacidos de padres y madres extranjeros o apátridas, personas refugiadas, migrantes, solicitantes de asilo y personas internamente desplazadas, deben poder obtener un certificado de nacimiento independientemente de la nacionalidad, la condición migratoria y la residencia de sus padres¹³⁵.
- 150.**En consecuencia, la falta de inscripción del nacimiento de las niñas y niños cuyos progenitores son adolescentes, por no estar acompañadas de un representante legal, también vulnera los derechos de las niñas y niños a la nacionalidad y los puede llegar a poner en riesgo de apatridia.

4.2.3. El derecho a la igualdad y no discriminación de las madres adolescentes migrantes

- 151.**El artículo 3 numeral 1 de la Constitución prescribe como uno de los deberes del Estado, garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos, y los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral reconocen el principio y derecho a la igualdad y no discriminación. En la sentencia No. 1894-10-JP/20, la Corte Constitucional reconoció que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación es una norma de *jus cogens* y un derecho autónomo¹³⁶.
- 152.**El principio y derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra reconocido en una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos, siendo especialmente relevantes para los casos en revisión, la CTM y la CDN, que en sus artículos 7 y 2 numeral 1 respectivamente, reconocen que los Estados deben respetar y garantizar los derechos de las personas migrantes y sus familiares, así como de las niñas, niños y adolescentes sin distinción alguna.

¹³⁵ ACNUR, [Nota informativa sobre Protección Infantil: Registro de nacimiento](#), 2013.

¹³⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1849-10-JP/20 de 4 de marzo de 2020, párr. 38.

- 153.** En el presente caso, la representante del Registro Civil manifestó en la audiencia pública de 10 de junio de 2021 que el artículo 24 del Reglamento de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, al establecer el requisito de contar con un representante legal que autorice la inscripción del nacimiento de las niñas y niños con progenitores menores de edad, no hace una distinción entre niñas y niños de progenitores nacionales menores de edad y, niñas y niños de progenitores migrantes menores de edad; y tampoco entre adolescentes nacionales y adolescentes migrantes. En este sentido, el requisito de contar con un representante legal que autorice la inscripción del nacimiento de las niñas y niños con progenitores menores de edad se aplicaría a las adolescentes en general, independientemente de su origen nacional o condición migratoria, y a sus hijas e hijos nacidos en el país.
- 154.** Ahora bien, esta Corte Constitucional ha reconocido que la discriminación puede darse de forma tanto directa como indirecta, y ha advertido que la discriminación está prohibida tanto en las normas que apruebe un Estado como en su aplicación¹³⁷. Por una parte, la discriminación directa se materializa cuando existe un trato desfavorable en perjuicio de una persona frente a otra, en circunstancias comparables. Este trato desfavorable, a través de una práctica o norma, tiene como efecto consecuencias jurídicas distintas para dos personas que se encuentra en una situación análoga¹³⁸.
- 155.** Por otro lado, la discriminación indirecta se observa en aquellos casos en los que si bien, a primera vista, la práctica o norma aplicada al caso y que genera consecuencias jurídicas distintas es neutral, su impacto en un grupo de personas determinado podría generar una consecuencia igualmente discriminatoria¹³⁹. En este sentido, la Corte IDH ha determinado que el derecho internacional de los derechos humanos “*no sólo prohíbe políticas y prácticas deliberadamente discriminatorias, sino también aquellas cuyo impacto sea discriminatorio contra ciertas categorías de personas, aun cuando no se pueda probar la intención discriminatoria*”¹⁴⁰.
- 156.** A criterio de este Organismo, aunque la exigencia de contar con un representante legal que autorice la inscripción del nacimiento, en aplicación del artículo 24 del Reglamento de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, es en apariencia neutral, y se aplica de forma general a todas las adolescentes y no de forma diferenciada con base en su nacionalidad o condición migratoria; al mismo tiempo, tiene un efecto desproporcionado y perjudicial para las adolescentes migrantes solas y sus hijas e hijos nacidos en el país. Como se ha enfatizado a lo largo de esta sentencia, las y los adolescentes migrantes no acompañados, por su realidad y contexto de migración, no tienen posibilidad de contar con un representante legal en el país que autorice la inscripción de sus hijas e hijos. Es así como de los seis casos seleccionados, los padres

¹³⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 751-15-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 71.

¹³⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1849-10-JP/20 de 4 de marzo de 2020, párr. 52.

¹³⁹ Id., párrs. 52-53.

¹⁴⁰ Corte IDH. Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párr. 234.

y madres de las adolescentes migrantes o bien se quedaron en Venezuela o migraron a otros países como Colombia.

- 157.** En este punto es necesario señalar que en virtud del principio y derecho a la igualdad y no discriminación, al regular los procedimientos de inscripción y registro del nacimiento como mecanismos principales para el reconocimiento de derechos como el nombre o la nacionalidad, el Estado no solo debe abstenerse de producir regulaciones discriminatorias sino además evitar producir regulaciones que tengan efectos discriminatorios¹⁴¹, como sería la exigencia de un requisito de cumplimiento imposible que afecta a un grupo particular de personas.
- 158.** De ahí que, a pesar de que la exigencia de contar con un representante legal que autorice la inscripción del nacimiento establecida en el Reglamento en cuestión no estaba dirigida específicamente a generar una distinción entre las madres adolescentes, este Organismo considera que por su impacto negativo en un grupo específico de personas, su aplicación por el Registro Civil genera una situación de discriminación en contra de las adolescentes migrantes y sus hijas e hijos nacidos en el país. Esta Corte Constitucional ya ha señalado que sin perjuicio de las normas vigentes al momento de los hechos, la aplicación de estas no puede dar lugar a la existencia de tratos discriminatorios¹⁴².
- 159.** Adicionalmente, más allá de la discriminación indirecta en contra de las madres adolescentes migrantes al exigir un requisito de cumplimiento imposible para inscribir a sus hijas e hijos, esta Corte no puede dejar de observar la incoherencia que se produce cuando la propia legislación en materia civil y en niñez y adolescencia reconoce la capacidad jurídica de las y los adolescentes para ciertos actos, por ejemplo: demandar la prestación del derecho de alimentos a favor de sus hijas e hijos (artículo 6 del CONA); celebrar contratos, incluidos contratos de trabajo (artículo 65 del CONA); proponer acciones administrativas de protección de derechos ante la Junta Cantonal de Protección de Derechos o la acción judicial de protección ante la jueza o juez de la Niñez y Adolescencia (artículos 236 y 265 del CONA); así como ejercer de forma directa acciones judiciales para la protección de sus derechos (artículos 65 del CONA y 31 del Código Orgánico General de Procesos); pero no así las normas reglamentarias aplicadas por el Registro Civil para inscribir el nacimiento de sus hijas e hijos.
- 160.** En este marco, es importante enfatizar que la condición etaria de las y los adolescentes no puede ser un factor de discriminación y/o determinante para el ejercicio pleno de sus

¹⁴¹ Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 264.

¹⁴² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1290-18-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrs. 132-133; sentencia No. 1416-16-EP/21 de 6 de octubre de 2021, párr. 36 y 40; sentencia No. 1894-10-JP/20 de 4 de marzo de 2020, párr. 55-56.

derechos¹⁴³. Las y los adolescentes ejercen sus derechos de manera progresiva conforme el desarrollo de sus facultades y autonomía progresiva. Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño ha definido que la evolución de las facultades es *“un principio habilitador que aborda el proceso de maduración y aprendizaje por medio del cual los niños adquieren progresivamente competencias, comprensión y mayores niveles de autonomía para asumir responsabilidades y ejercer sus derechos”*¹⁴⁴. Esto quiere decir que las y los adolescentes ejercen niveles cada vez mayores de responsabilidad conforme su capacidad, madurez y desarrollo progresivo de sus facultades, lo cual influye en la realización y ejercicio de sus derechos.

161. Si bien este Organismo reconoce que a diferencia de las personas adultas que pueden ejercer de forma personal y directa sus derechos, así como asumir plenamente obligaciones jurídicas y realizar otros actos de naturaleza personal o patrimonial, las niñas, niños y adolescentes no poseen esta capacidad plena de ejercicio, en la medida en que, en general, se hallan sujetos a la autoridad parental, la tutela o representación; todas y todos son sujetos de derechos, titulares de derechos inalienables e inherentes a la persona humana conforme lo reconoce el artículo 45 de la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte Constitucional¹⁴⁵.

162. Así como la propia legislación civil en materia civil y en niñez y adolescencia reconoce la capacidad de las madres adolescentes para ejercer actos relativos a la filiación, la norma reglamentaria podría reconocer la capacidad de las adolescentes para inscribir el nacimiento de sus hijas e hijos de forma directa sin exigir la autorización de un representante legal. Esta Corte ya ha señalado que toda decisión adoptada a nombre de una o un adolescente que no considere su grado de autonomía y desarrollo progresivo de sus facultades, y obvie su punto de vista en asuntos que le conciernen, aun cuando la persona adolescente está en plena capacidad de decidir por sí misma, afecta gravemente su autonomía y su calidad como sujeto pleno de derechos¹⁴⁶. De ahí que, conforme se dijo en secciones anteriores de esta sentencia, tampoco es una solución que las madres adolescentes que no puedan o no quieran contactar a sus progenitores o familiares se vean obligadas a solicitar medidas de protección ante las Juntas Cantonales de Protección de derechos o activar procesos judiciales para poder garantizar el derecho a la inscripción o registro del nacimiento de sus hijas e hijos.

¹⁴³ Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 20 (2016) sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, párr. 5; Observación General N° 1 (2009) el derecho del niño a ser escuchado, párr. 29.

¹⁴⁴ Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 7 (2005) relativa a la realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 17; y Observación General N° 20 (2016) sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, 6 de diciembre de 2016, párr. 18; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2691-18-EP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 46.

¹⁴⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2691-18-EP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 29. Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 44.

¹⁴⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 456-20-JP/21 de 10 de noviembre de 2021, párr. 61.

163.A criterio de este Organismo, las y los adolescentes no pueden ser tratados como personas incapaces o incompetentes para ejercer sus derechos y tomar decisiones, y mucho menos, para garantizar la inscripción del nacimiento de sus hijas e hijos, educarlos y criarlos. El Comité de los Derechos del Niño ha reconocido que la adolescencia puede ser en sí misma un motivo de discriminación, por ejemplo, cuando las y los adolescentes son tratados como si fueran incompetentes o incapaces de tomar decisiones sobre sus vidas. En tal sentido, recomendó a los Estados parte de la CDN adoptar medidas para reducir o eliminar las condiciones que generen discriminación directa o indirecta contra cualquier grupo de adolescentes por cualquier motivo¹⁴⁷.

164.En consecuencia, la exigencia de contar con un representante legal para inscribir el nacimiento de sus hijas e hijos discrimina de forma indirecta a las madres adolescentes migrantes, desconociendo además su calidad de sujetos de derechos y su autonomía progresiva y desarrollo de facultades para tomar decisiones y ejercer derechos.

4.2.4. El derecho a la protección a la familia y el derecho de las adolescentes migrantes a ser escuchadas y a que su opinión sea seriamente considerada

165.En relación con el derecho a la protección a la familia, el artículo 67 de la Constitución establece que “[s]e reconoce la familia en sus diversos tipos. El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines”. Asimismo, el artículo 45 reconoce el derecho de las niñas, niños y adolescentes a tener una familia. Por su parte, varios instrumentos internacionales de derechos humanos, que son parte del bloque de constitucionalidad, reconocen que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad que requiere protección por parte del Estado, así como el derecho de toda persona a constituir una familia¹⁴⁸.

166.En lo referente a los derechos de las personas migrantes, la CTM reconoce en su artículo 44 la obligación del Estado de adoptar medidas para asegurar la protección de la unidad de la familia. Asimismo, los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, en su Principio 32, determinan que toda familia migrante debe ser protegida sin exclusión alguna con base en distintos factores de discriminación de cualquiera de los progenitores, puesto que no existe un modelo único de familia.

167.En los casos que nos ocupan, esta Corte observa que la falta de inscripción del nacimiento afecta el goce y ejercicio efectivo del derecho a la protección a la familia,

¹⁴⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 20 (2016) sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, párr. 21.

¹⁴⁸ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948, artículo VI; Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, artículo 17; Protocolo de San Salvador, 1988, artículo 15; Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, artículo 16; PIDCP, 1966, artículo 23; Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1966, artículo 10.

en la medida en que las niñas y niños no cuentan con un certificado de nacimiento en el que se reconozca legalmente su procedencia o los vínculos familiares con sus progenitores. La no inscripción del nacimiento no solo hace invisible a una niña o niño ante el Estado, sino que hace invisible a un tipo de familia que requiere protección estatal conforme la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos citados.

168. Entre los diversos tipos de familia que reconoce el artículo 67 de la Constitución se encuentran las familias monoparentales¹⁴⁹ o las parejas que no han contraído matrimonio o se encuentran en unión de hecho, y sus hijos¹⁵⁰. De ahí que las adolescentes migrantes, solas o con sus parejas, y sus hijas e hijos nacidos en el exterior o en el país, son una familia que requiere protección por parte del Estado. Esta protección empieza, por ejemplo, a través de la inscripción del nacimiento de sus hijas e hijos nacidos en Ecuador y el reconocimiento legal y oficial de sus vínculos familiares a través de la emisión de un certificado de nacimiento. De lo contrario, se está dejando a un tipo de familia en una situación de desprotección frente a los derechos y servicios sociales que podría acceder en dicha calidad.

169. A criterio de esta Corte, en la medida en que el procedimiento administrativo de inscripción del nacimiento tiene incidencia en los derechos de las madres adolescentes migrantes, incluyendo el derecho a la protección a la familia, es necesario que el Registro Civil garantice su derecho a ser escuchadas durante todo el procedimiento.

170. Uno de los principios rectores de la CDN es el derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser escuchados y a que su opinión sea seriamente valorada. El artículo 12 de la CDN dota de características particulares al derecho de las niñas, niños y adolescentes a expresar su opinión, y establece que:

*1. Los Estados Parte garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente **en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.***

*2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, **en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.** (el énfasis es propio)*

¹⁴⁹ Ver, Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 8-09-IC/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 29, 32-33

¹⁵⁰ Ver, Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 19 (1990) sobre la protección a la Familia, el Derecho al Matrimonio y la Igualdad de los Esposos (artículo 23); Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 16 (1988) sobre el derecho a la intimidad (artículo 17); Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General N° 21 (1994), sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares; Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 7 (2005) sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia.

171. En relación con la obligación contenida en el numeral 1 del artículo citado, el Comité de Derechos del Niño ha reconocido que esta se compone de dos elementos: (i) asegurar que existan mecanismos para recabar las opiniones del niño y niña sobre todos los asuntos que le afectan, (ii) y tener debidamente en cuenta esas opiniones de acuerdo con su edad y madurez¹⁵¹.
172. Respecto al primer elemento es importante mencionar que cuando la CDN se refiere a ser escuchado *en todos los asuntos que le afecten* se abre un abanico de posibles escenarios en los que deben ser escuchadas las niñas, niños y adolescentes, y estos no deben estar necesariamente explícitos en la Convención. A criterio de esta Corte, siempre que la opinión y perspectiva de las niñas, niños y adolescentes pueda aumentar la calidad de las decisiones, es necesario que se garantice su derecho a ser escuchadas¹⁵². Por otra parte, el segundo elemento de *tener debidamente en cuenta las opiniones en función de su edad y madurez*, se refiere a la capacidad de la niña o niño que debe ser evaluada para tener debidamente en cuenta sus opiniones, así como para comunicarle el efecto o la influencia de dichas opiniones en las decisiones o resultado de un determinado proceso. De ahí que el proceso de escucha no se limita a oír a las niñas, niños o adolescentes, sino que se debe garantizar que sus opiniones sean consideradas seriamente en el proceso a partir de la capacidad de la niña o niño de formarse un juicio propio¹⁵³.
173. En cuanto al numeral 2 del artículo 12 de la CDN, el elemento *en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño* es aplicable a todos los procedimientos de esa naturaleza sin limitaciones¹⁵⁴, e incluye los procedimientos iniciados tanto por las niñas, niños o adolescentes como por otras personas¹⁵⁵.
174. En la sentencia No. 2691-18-EP/21, esta Corte Constitucional reconoció que las niñas, niños y adolescentes están dotados de capacidad para formar sus propias opiniones y tienen derecho a expresarlas en todo proceso judicial o procedimiento administrativo que les afecte. Asimismo determinó que es obligación de toda autoridad judicial o

¹⁵¹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado (artículo 12), párr. 19.

¹⁵² El Comité de los Derechos del Niño ha señalado que, “*la práctica, incluida la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, demuestra que una interpretación amplia de los asuntos que afectan al niño y a los niños contribuye a incluir al niño en los procesos sociales de su comunidad y su sociedad*”. Ver, Observación General N° 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado (artículo 12), párr. 27.

¹⁵³ Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado (artículo 12), párr. 28.

¹⁵⁴ Procesos judiciales como “*cuestiones de separación de los padres, custodia, cuidado y adopción, niños en conflicto con la ley, niños víctimas de violencia física o psicológica, abusos sexuales u otros delitos, atención de salud, seguridad social, niños no acompañados, niños solicitantes de asilo y refugiados y víctimas de conflictos armados y otras emergencias*”, y procedimientos administrativos como “*decisiones sobre la educación, la salud, el entorno, las condiciones de vida o la protección del niño*”. Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado (artículo 12), párr. 32.

¹⁵⁵ Id., párr. 29.

administrativa que dirige un proceso o procedimiento en que se discuta y cuya decisión tenga un impacto en los derechos de las niñas, niños y adolescentes, escuchar y considerar seriamente la opinión de las niñas, niños y adolescentes en función de su edad, madurez y desarrollo evolutivo. El derecho a expresar su opinión sin influencias o presiones indebidas también implica que las niñas, niños y adolescentes puedan decidir no querer ser escuchados¹⁵⁶.

- 175.** En los casos seleccionados, este Organismo observa que el Registro Civil, a través de sus funcionarias y funcionarios en los distintos hospitales públicos, en ningún momento escuchó a las adolescentes migrantes venezolanas, y tampoco consideró seriamente su opinión sobre la imposibilidad de contar con un representante legal en el país, previo a tomar la decisión de negar la inscripción del nacimiento de sus hijas e hijos. Al contrario, las y los funcionarios del Registro Civil se limitaron a negar la inscripción del nacimiento con base en lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, sin analizar las circunstancias individuales y el contexto de las adolescentes migrantes y sus hijas e hijos.
- 176.** Esta Corte Constitucional ha señalado que se debe dar por supuesto que toda niña, niño o adolescente tiene la capacidad para formarse sus propias opiniones y expresarlas. En esa medida, no les corresponde a las niñas, niños o adolescentes probar que tienen dicha capacidad. Al contrario, es el Estado quien está obligado a generar las condiciones necesarias para garantizar este derecho y así evaluar su capacidad para formarse una opinión autónoma en la mayor medida posible¹⁵⁷. De ahí que cualquier decisión que se tome sin escuchar a las y los adolescentes en asuntos que les afecte carece de validez¹⁵⁸.
- 177.** La edad, por sí sola, no puede determinar la trascendencia de las opiniones de las niñas, niños y adolescentes puesto que sus niveles de comprensión no van ligados de forma uniforme a su edad biológica. Existen otros factores como *“la información, la experiencia, el entorno, las expectativas sociales y culturales y el nivel de apoyo”* que contribuyen al desarrollo de la capacidad de las niñas, niños y adolescentes para formarse una opinión¹⁵⁹.
- 178.** En consecuencia, a criterio de esta Corte, en el caso particular, era necesario que el Registro Civil evalúe el contexto en el que se encuentran las y los adolescentes migrantes venezolanas solas en Ecuador, las escuche y considere seriamente su opinión, previo a tomar cualquier decisión sobre la inscripción de nacimiento de sus hijas e hijos.

¹⁵⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2691-18-EP/21 de 10 de marzo de 2021, párrs. 43-44, 52-53

¹⁵⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2691-18-EP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 29. Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado (artículo 12), 20 de julio de 2009, párr. 20.

¹⁵⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2691-18-EP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 55.

¹⁵⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado (artículo 12), párr. 29.

*

*

*

- 179.** Con base en las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional concluye que la negativa de inscripción del nacimiento de niñas y niños cuyos progenitores son adolescentes migrantes solos por no contar estos últimos con un representante legal en el país, es contraria a los derechos a la identidad, personalidad jurídica, a la inscripción o registro del nacimiento y a la nacionalidad de las niñas y niños, a la igualdad y no discriminación, a la protección familiar y al derecho a ser escuchadas de las madres adolescentes migrantes.
- 180.** Ahora bien, más allá de las vulneraciones de derechos identificadas en contra de las niñas y niños, y las madres adolescentes migrantes, llama la atención de esta Corte que la principal justificación del Registro Civil para negar la inscripción del nacimiento de las niñas y niños, hijas e hijos de progenitores menores de edad, es que la autorización de un representante legal de las adolescentes es un requisito que se encuentra en la norma reglamentaria que debe ser aplicada obligatoriamente por el Registro Civil. En la audiencia pública celebrada en la presente causa, la representante del Registro Civil manifestó que “... como servidores públicos al amparo de la Constitución de la República, artículo 226, sólo podemos ejercer las competencias y las facultades que nos son atribuidas en la Constitución y en la ley”.
- 181.** Sobre esto, es preciso señalar que de acuerdo con los principios constitucionales reconocidos en el artículo 11 de la Constitución, para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley, y las servidoras y servidores públicos, como es el Registro Civil, están obligados a aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan la efectiva vigencia de los derechos. De ahí que el Registro Civil no puede pretender aplicar una norma reglamentaria que implique la imposición de condiciones o requisitos que no sólo no están establecidos en la ley, como la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civil o del propio Código de la Niñez y Adolescencia como norma rectora de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, sino que además desconocen la calidad de sujetos de derechos de las niñas, niños y adolescentes y afectan el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- 182.** En tal sentido, esta Corte Constitucional observa con preocupación que a pesar de los casos de niñas y niños de progenitores adolescentes que no han podido ser inscritos y pese a que el propio Registro Civil reconoció que las y los adolescentes son sujetos de derechos y que la adolescencia es “un proceso de crecimiento que no implica ser vulnerable sino sujetos de pleno derecho con garantías especiales para reconocer y proteger su igualdad y desarrollo”¹⁶⁰, este no ha procedido a adoptar medidas para evitar que se continúen perpetuando las vulneraciones de derechos identificadas a través

¹⁶⁰ Intervención de la representante de Registro Civil en la audiencia pública de 10 de junio de 2021.

de la exigencia de un requisito de cumplimiento imposible para las madres adolescentes migrantes, y que además está establecido en un reglamento.

183. Esta Corte Constitucional recuerda que de conformidad con el artículo 226 de la Constitución, las instituciones del Estado no solo están obligadas a ejercer las competencias y facultades atribuidas en la ley, sino además tienen el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos constitucionales. En este sentido, esta Corte considera que para evitar que las vulneraciones de derechos en contra de las niñas y niños, hijas e hijos de adolescentes migrantes, se repitan y considerando tanto el deber de coordinación interinstitucional como la obligación de adecuación normativa contenida en el artículo 84 de la Constitución, corresponde al Registro Civil coordinar las acciones necesarias con la Presidencia de la República, como autoridad que emitió el Reglamento de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, para garantizar que el artículo 24 de dicho Reglamento se adecúe al contenido y alcance de los derechos a la identidad, personalidad jurídica, a la inscripción o registro del nacimiento, la nacionalidad, la igualdad y no discriminación, a la protección familiar y al derecho a ser escuchadas desarrollados en la presente sentencia.

184. Por las graves consecuencias que trae consigo la falta de inscripción de nacimiento, esta Corte advierte al Registro Civil que hechos similares a estos no pueden volver a ocurrir y que además de coordinar acciones para adecuar el contenido del artículo 24 del Reglamento de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles con los derechos referidos, es su obligación adecuar su normativa interna, prácticas y procedimientos internos, como el "Procedimiento de Inscripción o Registro de Nacimientos PRO-GRC-IRN-001" de octubre de 2020, conforme los parámetros y criterios vinculantes desarrollados en la presente sentencia con el fin de garantizar la inscripción del nacimiento de todas las niñas y niños sin distinción alguna, sin la necesidad de que las madres adolescentes que no cuentan con un representante legal tengan que acudir al Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia para el reconocimiento de los derechos de las niñas y niños.

5. Reparaciones

185. Con el fin de que las vulneraciones de derechos identificadas a partir de los casos seleccionados no se vuelvan a repetir y que esta sentencia tenga efectos transformativos en los derechos de las adolescentes en general, nacionales o migrantes, y de sus hijas e hijos nacidos en el país, esta Corte Constitucional considera necesario ordenar como garantía de no repetición, en primer lugar, que el Registro Civil coordine acciones con la Presidencia de la República para adecuar el artículo 24 del Reglamento de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, así como adecuar con el acompañamiento de la DPE su normativa y procedimientos internos, en particular, el "Procedimiento de Inscripción o Registro de Nacimientos PRO-GRC-IRN-001" de octubre de 2020, y otros relacionados con la inscripción de nacimiento de niñas y niños

cuyos progenitores son personas menores de edad y que no cuentan con un representante legal en el país.

- 186.** Para adecuar tanto el artículo 24 del Reglamento de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles como la normativa interna del Registro Civil, se deberá tener en cuenta los siguientes parámetros mínimos: (i) Las inscripciones de nacimiento tienen que realizarse inmediatamente después del parto con el fin de precautar el derecho a la identidad; (ii) La exigencia de requisitos para la inscripción del nacimiento como es el acompañamiento o la autorización de un representante legal de la madre adolescente, o en su defecto, la actuación de una institución del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia es contrario a los derechos de las adolescentes; (iii) El certificado de nacido vivo y cualquier documento que demuestre la identidad de las y los progenitores serán suficientes para inscribir el nacimiento de las niñas y niños; (iv) Se debe considerar la condición de sujetos de derechos de las madres adolescentes y su capacidad para decidir sobre la inscripción del nacimiento de sus hijas e hijos con base en su autonomía progresiva y desarrollo de facultades; y (v) La condición migratoria de las madres adolescentes no es un impedimento para la inscripción de sus hijas e hijos.
- 187.** Mientras el Registro Civil coordina acciones con la presidencia de la República y adecúa su normativa y procedimientos internos, no se podrá exigir como requisito para la inscripción del nacimiento la autorización de un representante legal de la madre adolescente ni la actuación de una institución del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, ni mucho menos la activación de acciones judiciales como la acción de protección. Para garantizar la inscripción de nacimiento será suficiente el certificado de nacido vivo y cualquier documento que demuestre la identidad de las y los progenitores. En el caso de que los progenitores adolescentes carezcan de documento alguno que demuestre su identidad, el Registro Civil informará sobre el caso a la DPE para que esta active las acciones necesarias en el marco de sus facultades, entre las que pueden incluirse solicitudes de información a las embajadas o consulados en el caso de las adolescentes migrantes, siempre que aquello no las ponga en riesgo posibles necesidades de protección internacional.
- 188.** En relación con la exigencia de documentos originales, esta Corte considera necesario enfatizar que, conforme el artículo 21 numeral 2 de la Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos¹⁶¹ y con el evitar dilaciones en la gestión pública generadas por la exigencia de documentos que entre instituciones públicas debe ser

¹⁶¹ Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, 2018, artículo 21.- Del uso obligatorio de los datos del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos. - Sin perjuicio de lo establecido en la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, todas las entidades reguladas por esta Ley deberán utilizar obligatoriamente la información que reposa en: (...) 2. El Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, para lo cual deberán cumplir con el trámite establecido en la ley que lo regula y demás normativa pertinente. Para el efecto, dichas entidades tienen la obligación de integrar los registros y bases de datos que estén a su cargo al Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos en el plazo y con las formalidades requeridas por la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos y la entidad que presida el Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos.

manejada a través del enlazamiento de los sistemas informáticos, el Registro Civil no podrá exigir documentación para garantizar la inscripción del nacimiento que debería constar en el Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos.

189. En segundo lugar, como medidas de satisfacción, este Organismo estima pertinente que el Registro Civil, la DPE, la DP y el Consejo de la Judicatura efectúen una amplia y generalizada difusión de la presente sentencia y la publiquen en sus sitios web institucionales.

190. En este punto, esta Corte Constitucional considera necesario enfatizar que las decisiones de este organismo son de cumplimiento obligatorio conforme manda el artículo 440 de la Constitución y que ante su incumplimiento la Corte puede llegar a imponer las sanciones establecidas en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución¹⁶². Tanto en los casos objeto de esta sentencia de revisión como en otras oportunidades¹⁶³, esta Corte ha observado la desidia del Registro Civil al momento de cumplir con las decisiones constitucionales. De ahí que esta Corte Constitucional considera necesario advertir al director general del Registro Civil que si no cumple con la presente sentencia de forma integral o lo hace de forma defectuosa a través, por ejemplo, de la imposición de mayores obstáculos para el registro de las niñas y niños de progenitores menores de edad, esta Corte se reserva su facultad de activar el procedimiento correspondiente para aplicar la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

191. Por último, esta Corte Constitucional no puede dejar de valorar positivamente la determinación de las madres adolescentes para obtener la inscripción del nacimiento de sus hijas e hijos, así como para criarlas y educarlos en un país extranjero en el que predomina un ambiente de hostilidad hacia las personas en situación de movilidad humana; la actuación de la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública, las Juntas Cantonales y Metropolitanas de Protección de Derechos, las distintas organizaciones de sociedad civil, que acompañaron a las y los adolescentes migrantes venezolanas; así como las juezas y jueces constitucionales que tutelaron los derechos de las niñas y niños y las madres adolescentes migrantes, y dispusieron la inscripción inmediata de nacimiento así como otras medidas de reparación integral.

6. Conclusiones

192. A la luz de lo anterior, con base en su atribución conferida en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, esta Corte reitera los principales criterios vertidos en esta sentencia y que deberán ser tenidos en cuenta tanto por las autoridades

¹⁶² Constitución de la República, artículo 86.- “(...) 4. Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley”.

¹⁶³ Ver, por ejemplo, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 603-12-JP/19 y acumulados de 5 de noviembre de 2021; Corte Constitucional del Ecuador, auto de inicio de fase de seguimiento No. 1692-12-EP/21 de 13 de octubre de 2021.

administrativas como judiciales, sin perjuicio del carácter vinculante del precedente constitucional. Se enfatiza al Registro Civil que la presente sentencia tiene efectos *erga omnes* y es de cumplimiento obligatorio conforme el artículo 440 de la Constitución:

- a) El requisito de contar con un representante legal que autorice la inscripción del nacimiento de las niñas y niños con progenitores menores de edad es un requisito de cumplimiento imposible para las madres adolescentes migrantes solas. El sistema de inscripción de nacimientos debe adecuarse a la realidad de las adolescentes migrantes solas en el país y considerar el certificado de nacido vivo y los documentos que demuestren la identidad de las y los progenitores suficientes para inscribir el nacimiento de las niñas y niños.
- b) La inscripción del nacimiento garantiza el derecho a la identidad de las niñas y niños en la medida en que a partir de su nacimiento, cuenten con un nombre que los identifique de forma individual, un registro de su lugar y fecha de nacimiento que es útil para el reconocimiento de su nacionalidad, y un registro de sus vínculos familiares para establecer su relación de filiación con sus progenitores; así como el derecho al reconocimiento a la personalidad jurídica puesto que permite reconocer la capacidad jurídica de las personas de ejercer derechos y contraer obligaciones.
- c) El derecho a la inscripción o registro del nacimiento garantiza que se inscriba el nacimiento de una niña o niño inmediatamente después de su nacimiento y se proceda a registrar de forma permanente y oficial su existencia, reconociendo jurídicamente su identidad, al menos, a través de un nombre, lugar y fecha de nacimiento y vínculos familiares con sus progenitores.
- d) La falta de un certificado de nacimiento hace invisible a una niña o niño ante el Estado, no solo estadísticamente sino que en la práctica obstaculiza el ejercicio de varios derechos y el acceso a servicios tan básicos como educación, salud y protección. También expone a las niñas y niños a un riesgo mayor de violaciones a sus derechos, a través de prácticas como matrimonio forzado, entrar en el mercado laboral de manera precoz, o reclutamiento en grupos armados.
- e) La falta de inscripción del nacimiento afecta a su vez el reconocimiento del derecho a la nacionalidad, como un elemento del derecho a la identidad de las personas, y puede poner a las personas en riesgo de apatridia. Cuando la legislación nacional permite adquirir la nacionalidad por motivos de ascendencia (*ius sanguinis*), los certificados de nacimiento proporcionan pruebas sobre quiénes son los padres y madres de la niña o niño. Cuando se adquiere la nacionalidad por motivos de nacimiento en el territorio (*ius solis*), los certificados de nacimiento prueban el lugar de nacimiento.
- f) Las y los adolescentes ejercen sus derechos de manera progresiva y conforme el desarrollo de sus facultades y autonomía personal, y tienen la capacidad para

expresar sus opiniones y decidir sobre la inscripción del nacimiento de sus hijas e hijos.

7. Decisión

193. La Corte Constitucional, conforme lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución y el artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, resuelve:

- 1. Ordenar** al director general del Registro Civil, Identificación y Cedulación que, en el plazo de tres meses de notificada la presente sentencia y con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo: (i) coordine acciones con la Presidencia de la República para adecuar el artículo 24 del Reglamento de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles; y (ii) adecúe su normativa interna relacionada con la inscripción de nacimiento de niñas y niños cuyos progenitores son personas menores de edad, en particular, el "Procedimiento de Inscripción o Registro de Nacimientos PRO-GRC-IRN-001", conforme el contenido de la presente sentencia y lo dispuesto en los párrafos 181-184 y 185-188 *ut supra*. El director general, en el mismo plazo de tres meses, deberá informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de la presente medida.
- 2. Disponer** al Registro Civil, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública y el Consejo de la Judicatura efectuar una amplia y generalizada difusión del contenido de la presente sentencia mediante oficio dirigido a todas las y los funcionarios encargados de la inscripción del nacimiento de niñas y niños; al personal encargado del patrocinio de causas; a las y los defensores públicos; y a las juezas y jueces con competencia en garantías jurisdiccionales, respectivamente. Esta difusión deberá realizarse en el plazo máximo de 15 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia y en el mismo plazo deberán informar a esta Corte de forma documentada sobre su cumplimiento.
- 3. Disponer** al Registro Civil, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública y el Consejo de la Judicatura publicar el contenido de la presente decisión en sus sitios web institucionales durante tres meses consecutivos contados desde su notificación. Las referidas instituciones deberán informar a esta Corte de forma documentada el cumplimiento de esta disposición dentro del plazo máximo de 10 días posteriores a los tres meses señalados.
- 4. Advertir** al director general del Registro Civil que las medidas dispuestas en esta sentencia deben ser ejecutadas integralmente, bajo prevenciones de aplicación de la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

5. **Devolver** los expedientes de los distintos procesos a las judicaturas de origen con el fin de que continúen ejecutando las sentencias constitucionales conforme el artículo 21 de la LOGJCC hasta verificar su cumplimiento integral.
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

DANIELA
SALAZAR
MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN
Date: 2021.12.03
14:27:18 -05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 2185-19-JP Y ACUMULADOS

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes tres de diciembre de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 3139-17-EP/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 01 de diciembre de 2021

CASO No. 3139-17-EP

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

SENTENCIA No. 3139-17-EP/21

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la Contraloría General del Estado en contra de la sentencia de 16 de agosto de 2017, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Se desestima la acción en tanto no se verifican los cargos relativos a vulneraciones a los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de defensa y motivación.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 8 de febrero de 2008, Jorge Baquerizo Carbo, en calidad de gerente general de la compañía ANDIPUERTO GUAYAQUIL S.A., presentó un recurso subjetivo o de plena jurisdicción, mediante el cual impugnó la Resolución No. 0748 de 15 de noviembre de 2007 emitida por la Contraloría General del Estado, que confirmó la responsabilidad civil determinada en contra de la mencionada compañía. El proceso se signó con el No. 09801-2008-0012.
2. Mediante sentencia emitida el 8 de julio del 2015, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil declaró sin lugar la demanda.
3. La parte actora impugnó esta decisión a través del recurso extraordinario de casación. Ante la Corte Nacional de Justicia el proceso se signó con el No. 17741-2015-1691.
4. El 26 de febrero de 2016, un conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite el recurso de casación planteado.
5. Mediante sentencia de mayoría dictada el 16 de agosto de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia aceptó el recurso de casación, casó la sentencia recurrida, aceptó la demanda presentada por la parte actora, y declaró la nulidad del acto administrativo impugnado. La Contraloría General del Estado solicitó la aclaración de dicha sentencia, recurso negado mediante auto de 18 de octubre de 2017.
6. El 22 de noviembre de 2017, Yadira Natacha Torres Cárdenas, en calidad de directora nacional de patrocinio, recaudación y coactivas de la Contraloría General del Estado y

delegada del contralor general del Estado (en adelante, “la entidad accionante”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 16 de agosto de 2017, emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

7. El 16 de abril de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
8. El 16 de mayo de 2018, se sorteó la presente causa a la entonces jueza constitucional Pamela Martínez Loayza, quien avocó conocimiento el 30 de julio de 2018.
9. El 26 de junio de 2018, Jorge Baquerizo Carbo, en calidad de gerente general de la compañía ANDIPUERTO GUAYAQUIL S.A., compareció como tercero con interés en la causa y presentó sus alegatos.
10. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de 12 de noviembre de 2019, sorteó la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
11. Mediante auto de 29 de junio de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y solicitó a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia su informe de descargo.
12. El 5 de julio del 2021, mediante oficio No. 0012-CNJ-SCA-FRG-2021, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia solicitó que la sentencia impugnada sea tenida como informe suficiente.

2. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución, y 58 y 191 número 2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

3. Fundamentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

14. La entidad accionante sostiene que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación (artículos 82 y 76, número 7, letra *l* de la Constitución).
15. Con relación a la alegada vulneración a la seguridad jurídica, la entidad accionante plantea el siguiente cargo:

- 15.1.** Al haber concedido el recurso de casación, la sentencia habría otorgado mayor jerarquía a un laudo arbitral, desconociendo las facultades de la Contraloría General del Estado establecidas en el artículo 31 de la Ley Orgánica Contraloría de la General del Estado y artículos 211 y 212 de la Constitución de 1998.
- 16.** Respecto a la alegada vulneración al debido proceso en la garantía de motivación, la entidad accionante plantea los siguientes cargos:
- 16.1.** Previo a aceptar el recurso de casación, la sentencia no habría realizado el ejercicio lógico de analizar la legalidad y prevalencia de un perjudicial laudo arbitral y un contrato modificadorio de concesión frente a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la Constitución de 1998.
- 16.2.** La sentencia sería ilógica en tanto la parte considerativa del fallo estaría basada en interpretaciones erradas e incurriría en falta e indebida aplicación de normas que debieron ser observadas para obtener una resolución coherente.
- 16.3.** La sentencia habría resuelto respecto de situaciones no trabadas en el litigio.
- 17.** Con fundamento en los cargos reproducidos, la entidad accionante solicita que se acepte su acción, se declare la vulneración de sus derechos y se retrotraiga el proceso al momento anterior a las vulneraciones alegadas.

3.2. Posición de las autoridades judiciales demandadas

- 18.** Como se indicó, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia solicitó que la sentencia impugnada se tenga como informe suficiente.

3.3. Tercero con interés

- 19.** A través de su representante, ANDIPUERTO GUAYAQUIL S.A. solicita que se rechace la acción por improcedente. Afirma que la entidad accionante pretende que la Corte Constitucional actúe como una nueva instancia de revisión de la aplicación de la normativa legal al caso.
- 20.** De forma subsidiaria, sostiene que no se vulneró la seguridad jurídica puesto que en el proceso nunca estuvo en entredicho la facultad de control de la Contraloría General del Estado, prevista en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contraloría de la General del Estado, y que la insubsistencia de los incumplimientos sancionados se derivaba de la existencia de un laudo arbitral ejecutoriado con efecto de cosa juzgada.
- 21.** Por otro lado, sostiene que los argumentos de la demanda relativos a la garantía de la motivación también evidencian su simple desacuerdo con la sentencia impugnada y a través de ellos se pretende que la Corte se pronuncie sobre asuntos de mera legalidad.

4. Análisis constitucional

22. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional. La Corte analizará los cargos planteados por la entidad accionante acorde al derecho que se alega como vulnerado.

4.1. Sobre el derecho a la seguridad jurídica

23. El artículo 82 de la Constitución establece que el derecho a la seguridad jurídica “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.
24. En el contexto de una acción extraordinaria de protección, para que se configure una transgresión al derecho a la seguridad jurídica no basta la mera inobservancia del ordenamiento jurídico¹. Al contrario, esta Corte ha señalado que “*es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica*”². Esto en tanto, como ha señalado reiteradamente este Organismo, al resolver sobre supuestas vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infra constitucionales sustantivas que sirvieron de base para la resolución del fondo del proceso³.
25. La entidad accionante plantea un solo cargo respecto a este derecho. Según se reseñó en el párrafo 15.1 *supra*, la Contraloría afirma que la sentencia impugnada reconoció la validez de un laudo arbitral en desconocimiento de las facultades de la Contraloría establecidas en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contraloría de la General del Estado y los artículos 211 y 212 de la Constitución de 1998.
26. Esta Corte observa que el cargo bajo análisis se refiere al asunto materia de litigio en el proceso contencioso administrativo y busca que la Corte Constitucional actúe como una nueva instancia de revisión de las decisiones adoptadas en la justicia ordinaria. Este se fundamenta en una supuesta falta de aplicación de normativa infraconstitucional —el artículo 31 de la Ley Orgánica Contraloría de la General del Estado— sin que de los argumentos presentados por la entidad accionante pueda evidenciarse la afectación de otro derecho constitucional. La afirmación respecto a que la sentencia habría reconocido un laudo arbitral supuestamente ilegal tampoco evidencia la vulneración de un derecho

¹ Entre otras, véase Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2476-16-EP/21 de 21 de abril de 2021, párr. 14.

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1763-12-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 14.5 y 14.6.

³ Entre otras, véase Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1641-16-EP/21 de 4 de agosto de 2021.

o garantía constitucional que pueda llegar a constituir una afectación a la seguridad jurídica.

27. Por estas razones, el cargo planteado no constituye una vulneración del derecho a la seguridad jurídica revisable en sede constitucional.

4.2. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación

28. La garantía de la motivación se encuentra prevista en el artículo 76 numeral 7 letra l de la Constitución de la siguiente forma: “*no 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*”. En la sentencia No. 1158-17-EP/21 esta Corte sistematizó su jurisprudencia respecto a esta garantía y señaló que toda decisión del poder público debe contener una estructura mínima que evidencia una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica.
29. La entidad accionante plantea tres cargos relativos a una supuesta vulneración de esta garantía, resumidos en los párrafos 16.1-16.3 *supra*.
30. El primero de ellos sostiene que la sentencia no sería lógica por no haber analizado la legalidad y la prevalencia de un laudo arbitral y un contrato modificadorio de concesión frente a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
31. Esta Corte observa que el cargo, aunque se lo presenta como un supuesto defecto de incoherencia lógica, se refiere en realidad a una supuesta falta de corrección jurídica de la sentencia. A criterio de la entidad accionada, la sentencia no debía tomar en cuenta un laudo arbitral que supuestamente era ilegal y, al hacerlo, habría dejado de aplicar las disposiciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Por consiguiente, la entidad accionante pretende que esta Corte aborde una supuesta incorrección en la aplicación de disposiciones jurídicas como si fuese una transgresión de la garantía de la motivación.
32. Ahora bien, una incorrección jurídica puede configurar eventualmente una vulneración de un derecho o garantía fundamental distinto del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. En el presente caso, sin embargo, la supuesta incorrección jurídica alegada por la entidad accionante guarda relación directa con el asunto de fondo materia del proceso contencioso administrativo y no se ha proveído razón alguna para suponer que pudo afectarse otro derecho o garantía constitucional, lo que impide reconducir este cargo.
33. Por lo tanto, no se verifica la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación alegada en el primer cargo.
34. El segundo cargo de la entidad accionante sostiene que la sentencia no es lógica en tanto estaría basada en interpretaciones erradas y habría incurrido en falta e indebida aplicación de normas. En el mismo sentido que el cargo anterior, este segundo cargo, si

bien se presenta como relativo a una incoherencia lógica, en realidad impugna una supuesta incorrección jurídica, cuestión que no compete a la garantía de la motivación. Adicionalmente, puesto que el presente cargo se ha formulado en términos generales sin identificarse cuál sería la interpretación errada ni la falta e indebida aplicación de normas, tampoco es posible reconducirlo hacia otro derecho o garantía constitucional.

35. Finalmente, el tercer cargo de la entidad accionante simplemente afirma que la sentencia habría resuelto respecto de situaciones no trabadas en el litigio.
36. Como se señaló en la sentencia No. 1158-17-EP/21, al acusar la vulneración de la garantía de la motivación, es necesario que la parte procesal “*formule con aceptable claridad y precisión las razones por las que se habría vulnerado la garantía de la motivación*”⁴. Es decir, no basta con realizar afirmaciones genéricas y debe especificarse en qué consiste el supuesto defecto en la motivación, puesto que la carga argumentativa recae sobre quien afirma que la garantía de la motivación ha sido transgredida, toda vez que la suficiencia de la motivación se presume, como ocurre con toda condición de validez de los actos del poder público⁵.
37. La entidad accionante no ha identificado qué situación no trabada en el litigio fue objeto de pronunciamiento en la sentencia impugnada, por lo que no ha proveído una argumentación completa que permita a esta Corte analizar la vulneración alegada. A pesar de lo anterior, en atención al precedente establecido en la sentencia 1967-14-EP/20, este Organismo procederá a realizar un esfuerzo razonable⁶ para verificar si la sentencia resolvió respecto de situaciones no trabadas en el litigio. Al alegarse una supuesta incongruencia procesal por un supuesto vicio de *extrapetita*, se analizará el cargo reconduciéndolo al derecho a la defensa de la entidad accionante.
38. Se observa que el recurso de casación se fundamentó en la causal primera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación y fue admitido a trámite por ambas causales.
39. Respecto a la causal primera, se alegó errónea interpretación de los artículos 119, 191 y 211 de la Constitución de 1998, 32 de la Ley de Arbitraje y Mediación, 31 numeral 12 y Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y 353 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, así como indebida aplicación del artículo 2184 del Código Civil y falta de aplicación de los artículos 1453 y 1644 del Código Civil. Todos estos derivados de la supuesta falta de reconocimiento por parte del Tribunal Distrital de un laudo arbitral con autoridad de cosa juzgada. Después de analizar el cargo planteado, la Sala concluyó que la sentencia recurrida solo consideró las facultades de la Contraloría al confirmar la responsabilidad civil sin reconocer la existencia de un laudo arbitral previo y un contrato modificatorio suscrito entre las partes. Por este motivo, casó la sentencia por la causal primera.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 100.

⁵ *Ibíd.*

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

40. En cuanto a la causal quinta, se alegó falta de motivación de la sentencia por ser incongruente. La Sala concluyó que la sentencia impugnada no consideró hechos que fueron probados dentro del proceso y por tanto también se configuró esta causal.
41. Por lo anterior, la sentencia resolvió aceptar el recurso, casar la sentencia recurrida y emitir sentencia de mérito, en la que aceptó la demanda presentada por la parte actora y declaró la nulidad del acto administrativo impugnado.
42. De lo expuesto se verifica que, con independencia de la corrección o no del razonamiento, la sentencia se limitó a resolver el recurso con base en los cargos casacionales planteados y, después de verificar su procedencia, casó la sentencia y emitió sentencia de mérito. En consecuencia, la sentencia no resolvió sobre situaciones no trabadas en el litigio.
43. Al no verificarse el vicio de *extrapetita* alegado, se descarta que haya existido una vulneración al derecho a la defensa de la entidad accionante por este motivo.

5. Decisión

44. 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. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección No. 3139-17-EP.
 2. **Notificar** esta decisión, archivar la causa y devolver los expedientes a su juzgado de origen.

DANIELA
SALAZAR
MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2021.12.03 14:29:18
-05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 3139-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes tres de diciembre de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1506-21-EP/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 01 de diciembre de 2021

CASO No. 1506-21-EP

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

SENTENCIA No. 1506-21-EP

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección propuesta en contra de la sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, en el marco de la acción de protección N°. 03331-2021-00212, en la que se alegó la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 9 de marzo de 2021, Edwin Geovanny Regalado Arce presentó una acción de protección en contra de la Empresa Eléctrica Regional Centro Sur (en adelante, “Empresa Eléctrica”), representada por Francisco Javier Carrasco Astudillo, Milton Raúl Castillo Escandón y Jorge Edwin Calle Loyola, en sus calidades de presidente ejecutivo, gerente zonal y administrador de la Empresa Eléctrica, respectivamente. El proceso fue signado con el N°. 03331-2021-00212 y su conocimiento correspondió a la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón La Troncal, provincia de Cañar¹.
2. Mediante sentencia de 18 de marzo de 2021, el juez de la Unidad Judicial declaró improcedente la acción de protección, por considerar que *“lo que se pretende detrás de la alegación de vulneración de derechos constitucionales, es la declaración de un derecho subjetivo previsto en la legislación secundaria o en general, esto es, la*

¹ En la acción de protección, Edwin Geovanny Regalado Arce alegó que la Empresa Eléctrica vulneró sus derechos a contar con el servicio de energía eléctrica, a la seguridad jurídica, a la igualdad y no discriminación, al hábitat y a la vivienda digna, y sus derechos como consumidor.

A criterio del actor, las vulneraciones se concretaron a partir de la negativa por parte de la Empresa Eléctrica de proveer el servicio de energía eléctrica en su vivienda (negativa contenida en el Oficio N°. CENTROSUR-DIDIS-2019-1746-OF, de 16 de mayo de 2019), en virtud del artículo 65 de la Ley Orgánica de Servicio Público de Energía Eléctrica, que -según la Empresa- *“ratifica que la expansión eléctrica en urbanizaciones lotizaciones y otros es responsabilidad de los ejecutores de los proyectos inmobiliarios”*.

aplicación de una norma infraconstitucional para el caso concreto". Inconforme con la decisión, Edwin Geovanny Regalado Arce interpuso recurso de apelación.

3. En sentencia de 28 de abril de 2021, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar (también, "Sala de la Corte Provincial de Cañar" o "Sala") resolvió rechazar el recurso de apelación interpuesto por Edwin Geovanny Regalado Arce y confirmar la decisión subida en grado.
4. El 26 de mayo de 2021, Edwin Geovanny Regalado Arce (también, "el accionante") presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 28 de abril de 2021 por la Sala de la Corte Provincial de Cañar, dentro de la acción de protección N°. 03331-2021-00212.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. De conformidad con el sorteo automático de 7 de junio de 2021, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
6. Mediante auto de 3 de agosto de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, y el juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, admitió a trámite la causa N°. 1506-21-EP y dispuso que la Sala de la Corte Provincial de Cañar presente su informe debidamente motivado ante la Corte Constitucional.
7. El 25 de agosto de 2021, Manuel Cabrera Esquivel, en su calidad de juez integrante de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar, emitió su informe de descargo.
8. El 20 de septiembre de 2021, la jueza sustanciadora solicitó al Pleno de la Corte Constitucional que, de manera excepcional, la acción extraordinaria de protección N°. 1506-21-EP sea conocida y resuelta obviando el orden cronológico de las demás causas que se sustancian en su despacho, con base en el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, y los numerales 5 y 6 del artículo 5 de la Resolución N°. 003-CCE-PLE-2021. El 22 de septiembre de 2021, el Pleno de la Corte aprobó la solicitud de priorización.
9. El 25 de octubre de 2021, la jueza sustanciadora convocó a audiencia pública a las partes procesales de la presente acción extraordinaria de protección, así como de la acción de protección N°. 03331-2021-00212, al observar *prima facie* una presunta vulneración de derechos constitucionales en el proceso de origen². La audiencia pública se celebró el 8 de noviembre de 2021 a través de medios telemáticos; comparecieron las partes procesales de la presente acción y la Empresa Eléctrica, como legitimada pasiva en el proceso de origen.

² En la convocatoria a audiencia pública se anunció que la Corte Constitucional podría entrar al mérito de la causa, por lo que se determinó que los intervinientes podrían presentar sus argumentos sobre la acción extraordinaria de protección y sobre el proceso de origen.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución; y, 58 y 191, numeral 2, letra d), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

3. Fundamentos de las partes³

3.1. Fundamentos de la acción extraordinaria de protección y pretensión

11. El accionante alega que la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial de Cañar vulneró sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 76, numeral 7, literal l), y 82 de la Constitución de la República.
12. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el accionante sostiene que en la sentencia impugnada se determinó que no existió una vulneración de sus derechos, sin una “*debida y adecuada motivación*”. También indica que en la sentencia:

existe indebida motivación con respecto a los requisitos de admisibilidad exigidos por el Art. 40 de la [LOGJCC] y su improcedencia [...]. No existe motivación de la prueba en consonancia con los argumentos esgrimidos y los hechos a fin de llegar a concluir que no existe vulneración de derechos constitucionales. Se omite referir, y se inobserva precedentes jurisprudenciales emanados por la Corte Constitucional, así como la norma constitucional aplicable al caso en concreto.

13. El accionante manifiesta que, en la sentencia impugnada, no se establece de manera motivada “*si la acción de protección es residual o no*”. Por otra parte, el accionante indica que la Sala de la Corte Provincial de Cañar no se pronuncia sobre el “*análisis y la nula motivación del Juez A quo [sic]*”, lo que habría implicado que la Sala arribe a una conclusión arbitraria.
14. Adicionalmente, el accionante alega que los jueces de la Sala se apartaron de su rol de jueces constitucionales, al centrar su análisis en el contenido de normas infra constitucionales⁴, sin evaluar la existencia de vulneraciones a derechos o “*si existe [sic] otros mecanismos de defensa judicial, adecuado y eficaz para proteger los derechos*”. Al respecto, manifiesta lo siguiente:

³ En este acápite, la Corte realiza una síntesis de los argumentos vertidos por los intervinientes en el proceso, tanto de manera escrita, como de manera oral en la audiencia celebrada ante este Organismo el 8 de noviembre de 2021.

⁴ Para ilustrar su punto, el accionante cita fragmentos de la sentencia impugnada que se refieren a la Ley Orgánica de Servicio Público de Energía Eléctrica (en adelante, “LOSPEE”), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante, “COOTAD”), y la Ordenanza de Fraccionamiento de Suelos y Reestructuración de Lotes en el cantón La Troncal (en adelante, “Ordenanza de Fraccionamiento de Suelos en el cantón La Troncal”).

[n]o se establece en lo absoluto frente a la negativa de proveer del servicio de energía eléctrica por la entidad accionada, que [sic] vía es la adecuada y eficaz a fin que [sic] el accionante concurra, es decir, corresponde en el ámbito administrativo u ordinario, de manera que no se ha efectuado una adecuada motivación al respecto [...].

15. Por otro lado, sobre la inversión de la carga de la prueba en acciones de protección y la presunción de veracidad de los hechos, el accionante señala que la Sala no consideró lo dispuesto en el artículo 16 de la LOGJCC, al indicar: *“es claro que de los autos no se ha justificado que existan personas que hayan tenido un trato diferente al del reclamante”*. A partir de esto, el accionante sostiene que en la sentencia impugnada *“no se hace un adecuado ejercicio de motivación de los hechos probatorios, así como presumen y elucubran que los demás habitantes hayan accedido al servicio de energía eléctrica cumpliendo los requisitos legales”*, cuando *“las entidades accionadas no han actuado prueba en contrario conforme se desprende de la parte expositiva del caso sub examine”*.
16. El accionante vincula este argumento con una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, manifestando que se trasladó a él la carga de la prueba en la acción de protección; además, reitera que *“de considerar los juzgadores que no existía prueba que desvirtúe los hechos alegados por el accionante lo que procedía era la aplicación del principio presunción de veracidad de los hechos a favor del accionante”*.
17. El accionante sostiene que no existe lógica en la decisión impugnada, al no haber considerado *“todas las fuentes de derecho aplicables al caso”*, y al haber hecho *“una referencia muy somera”* respecto de los medios de prueba y los hechos de origen, *“sin que de ningún modo exista un análisis organizado de cada uno de los puntos que forman parte del caso, para llegar a concluir [...] que no existe vulneración de derechos constitucionales y existe otra vía adecuada y eficaz”*.
18. El accionante manifiesta que el análisis en la sentencia impugnada no guarda relación con la decisión emitida, lo que, a su vez, habría generado que ésta *“no pueda ser entendida ni comprendida”*. El accionante agrega que *“lo esgrimido por la sala [...] no contiene carga argumentativa alguna en base de la premisa mayor en relación con la conclusión final”*, al haber determinado que:

[l]a impugnación por falta de motivación obliga al Tribunal a la revisión de la estructura formal de la sentencia, pero no permite hacer una revisión general del proceso, ni cuestionar la fijación de hechos, valoración probatoria y criterios de juzgamiento, porque esas son atribuciones privativas de los juzgadores de instancia en la emisión de su fallo [...].

19. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, el accionante indica que los jueces de la Sala de la Corte Provincial de Cañar *“han inobservado una serie de precedentes jurisprudenciales emitidos por la Corte Constitucional, y con ello se ha vulnerado el derecho fundamental [...]”*.

20. Finalmente, el accionante expone argumentos para justificar la relevancia constitucional del problema jurídico y su pretensión, manifestando que lo alegado en la presente causa consiste en una *“afectación sistemática de los derechos fundamentales como es el acceder al SERVICIO BÁSICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA lo que ha imposibilitado en poseer una vivienda digna y adecuada en igualdad de condiciones acorde a los demás usuarios y moradores que habitan in situ [...]”* (énfasis en el texto original). Adicionalmente, sostiene que se han restringido sus derechos al acceso a alumbrado público y el derecho a la educación virtual en época de la pandemia por Covid-19, entre otros.
21. Como pretensión, el accionante solicita: (i) que la Corte admita a trámite la acción extraordinaria de protección; (ii) que declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados; (iii) que se realice control de mérito y se declare la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, a la igualdad, a la vida digna, a la vivienda y los derechos del consumidor. Adicionalmente, como reparación integral, el accionante requiere que se deje sin efecto la sentencia de segunda instancia, dictada el 28 de abril de 2021; se ordenen *“reparaciones económicas por los gastos incurridos por el compareciente dentro de este proceso, y medidas de satisfacción moral por las actuaciones y omisiones judiciales aquí establecidas”*; y, se dicten las medidas de reparación adicionales que la Corte *“considere convenientes”* en caso de realizar control de mérito.

3.2. Fundamentos de la autoridad jurisdiccional accionada

22. En su informe de descargo, Manuel Cabrera Esquivel, en calidad de juez integrante de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar⁵, realiza una síntesis de lo resuelto en la sentencia de 28 de abril de 2021, indicando, en lo principal, que las circunstancias por las cuales el accionante alegó la vulneración de derechos fueron analizadas en el fallo impugnado. Al respecto, señala que:

el Tribunal para el efecto concluyo [sic] en señalar que el actuar de la entidad accionada es eminentemente administrativo y legal, que no vulnera los derechos del accionante, que se denota con el análisis que consta en la sentencia que el ámbito del debate del problema planteado no compete a la jurisdicción constitucional, sería un evento contractual a resolverse en la vía administrativa [...].

23. Adicionalmente, el juez de la Sala de la Corte Provincial de Cañar sostiene que en la sentencia se examinó cada alegación, tras lo cual se determinó que *“lo actuado por la Empresa Eléctrica se dio conforme lo establece la Ley sin que exista vulneración a la seguridad jurídica alegada”*. Sobre los argumentos referentes al derecho a la igualdad, el juez señala que la sentencia *“ha analizado que o [sic] hay tal desde cuando existen potestades institucionales para el actuar de la Empresa que devienen en la Constitución*

⁵ El informe fue suscrito únicamente por el juez Manuel Cabrera Esquivel, en razón de que *“los doctores Andrés Mogrovejo y José Urgiles Campos, se encuentran haciendo uso de sus respectivas licencias vacacionales conforme las razones actuariales del Secretario Relator”*.

y la Ley que determinan limitaciones expresas y vigentes que deben ser acatadas por los que pretenden ser usuarios del servicio”.

24. Finalmente, el juez provincial manifiesta que se ratifica en el contenido de la sentencia impugnada, “[e]n mérito a estos elementos que se encuentra [sic] debidamente establecidos en nuestro fallo”⁶.

4. Análisis constitucional

4.1. Consideraciones preliminares

25. El accionante considera que la sentencia de la Sala de la Corte Provincial de Cañar ha vulnerado sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 76, numeral 7, literal l), y 82 de la Constitución de la República. Además, de conformidad con lo indicado en los párrafos 20 y 21 *ut supra*, esta Corte verifica que el accionante argumenta la vulneración de derechos constitucionales, con respecto a los hechos que dieron origen a la acción de protección, solicitando que este Organismo realice un control de mérito.
26. Al respecto, cabe puntualizar que únicamente de manera excepcional, y cuando se trate de acciones extraordinarias de protección derivadas de garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional, de oficio, puede ampliar su ámbito de actuación con el fin de analizar la integralidad del proceso constitucional o los hechos que dieron origen al mismo⁷, en tanto se verifiquen los presupuestos establecidos en la sentencia N°. 176-14-EP/19⁸.
27. Por lo mismo, para pronunciarse sobre las alegadas vulneraciones de derechos referidas en los párrafos 20 y 21 *ut supra*, la Corte deberá determinar, en primer lugar, la existencia de presuntas vulneraciones de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, con respecto a la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial de Cañar. Únicamente en caso de observar la existencia de vulneraciones de derechos constitucionales por parte de la autoridad judicial accionada,

⁶ En la audiencia celebrada el 8 de noviembre de 2021 ante esta Corte, el juez provincial José Urgiles Campos manifiesta su ratificación del informe emitido el 25 de agosto de 2021, así como de la sentencia impugnada en la presente acción extraordinaria de protección. Adicionalmente, en su intervención sostiene que en la decisión impugnada se realizó un estudio minucioso de los derechos constitucionales que el accionante alegó como vulnerados en la acción de protección, llegando a la conclusión de que no existió ninguna vulneración; y, por otro lado, que el asunto puesto a su conocimiento se trata de uno de mera legalidad, al versar sobre la interpretación de la Ley.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1162-12-EP/19 de 2 de octubre de 2019, párr. 62.

⁸ Los presupuestos contenidos en la sentencia 176-14-EP/19 son: (i) que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la persecución del juicio; (ii) 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; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) que el caso al menos cumpla con uno de los siguientes criterios: “*gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo*”.

la Corte podría de oficio examinar el cumplimiento de los demás presupuestos requeridos para analizar el mérito del caso.

28. Con respecto a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, de la demanda se desprende que el accionante alega la inobservancia de precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, de “*la norma constitucional aplicable al caso en concreto*”, y de lo dispuesto en el artículo 16 de la LOGJCC. Tras la revisión integral de la demanda, se advierte que, si bien el accionante ha enunciado los precedentes jurisprudenciales que estima incumplidos⁹, no ha identificado de manera concreta las razones por las que aquellos serían aplicables a la presente causa, es decir, qué elementos de este caso permiten establecer una analogía fáctica con los precedentes que el accionante incluye en su demanda¹⁰. El accionante tampoco ha establecido las razones por las que la alegada inobservancia de los precedentes referidos, ha producido -de manera directa e inmediata- la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica; por el contrario, se observa que los precedentes se invocan en la demanda únicamente como sustento para alegar las vulneraciones de otros derechos constitucionales, y no como un argumento autónomo.
29. De manera similar, si bien el accionante sostiene que se ha inobservado “*la norma constitucional aplicable al caso en concreto*”, esta Corte no ha podido identificar la norma específica a la que el accionante hace referencia, ni las razones por las que su inobservancia vulneraría sus derechos constitucionales. En consecuencia, al no existir argumentos claros y completos respecto de la inobservancia de precedentes emitidos por este Organismo y normas constitucionales, esta Corte enfocará su análisis sobre el derecho a la seguridad jurídica en la alegada inobservancia del artículo 16 de la LOGJCC (sección 4.3. *infra*).
30. La Corte analizará en primer lugar los argumentos relativos al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, y -posteriormente- examinará la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

4.2. Sobre la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación

31. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el artículo 76, numeral 7, literal l, de la Constitución de la República dispone lo siguiente: “[l]as resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No 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.”

⁹ Los precedentes constitucionales traídos por parte del accionante son: 2004-13-EP/19, 239-16-SEP-CC, 1298-14-EP/20, 1728-12-EP/19, 109-14-SEP-CC, 001-16-PJO-CC, 102-12-SEP-CC, 1679-12-EP/20 y 184-18-SEP-CC.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1943-15-EP/21 de 13 de enero de 2021, párrs. 42 y 43.

32. Por su parte, la Corte Constitucional ha determinado que en la motivación de las decisiones de autoridades públicas “*reposa la legitimidad de su autoridad*”¹¹. Según lo esquematizado en la sentencia N°. 1158-17-EP/21, “*para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación, se debe atender el siguiente **criterio rector**, establecido por la jurisprudencia de esta Corte: una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa*” (énfasis en el texto original).
33. En esta línea, la Corte Constitucional ha establecido de manera reiterada que, para que una decisión contenga una motivación suficiente, es decir, para que cuente con aquella “*estructura mínimamente completa*”, las juezas y jueces 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) en acciones de protección, realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, y 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*¹².
34. Adicionalmente, la Corte ha manifestado que, cuando una autoridad judicial debe determinar si un cargo de vulneración de la garantía de motivación es procedente, “*no siempre estará en entredicho la suficiencia de la totalidad de la motivación, sino que a veces lo estará solo una parte de ella [... por lo que, el órgano jurisdiccional] debe enfocarse en la parte de la motivación, o sea, en la argumentación jurídica a la que específicamente se refiere el cargo esgrimido por la parte procesal*”¹³.
35. En el presente caso, se observa que el accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación a partir de cuatro cargos principales:
- (i) Que la Sala de la Corte Provincial de Cañar no realiza un análisis sobre los derechos constitucionales que se alegaron como vulnerados en la acción de protección, limitándose a examinar la aplicación de normas infra constitucionales y omitiendo verificar la existencia de otros mecanismos adecuados y eficaces para proteger los derechos del accionante;
 - (ii) Que en la sentencia impugnada se determina la improcedencia de la acción de protección, sin presentar motivación sobre los requisitos contemplados en el artículo 40 de la LOGJCC;
 - (iii) Que en la sentencia impugnada no existe un análisis organizado de cada uno de los puntos del caso, particularmente con respecto a la prueba, las fuentes de

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 609-11-EP de 28 de agosto de 2019, párr. 21.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 103.1; No. 2936-18-EP/21 de 28 de julio de 2021, párr. 21; No. 751-15-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 59; No. 436-14-EP/20 de 15 de julio de 2020, párr. 18; y, No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrs. 55-56.

- derecho aplicables al caso, los argumentos esgrimidos y los hechos del caso, lo cual implicaría que la decisión no guarde relación con el análisis de la Sala; y
- (iv) Que el análisis en la sentencia no guarda relación con la decisión emitida, toda vez que la Sala determina que no tiene permitido realizar una revisión integral del proceso, cuestionar la fijación de hechos, valoración probatoria y criterios de juzgamiento, debiendo limitarse a revisar si la estructura formal de la sentencia recurrida cumpliría con la garantía de motivación.
- 36.** Para responder el primer cargo formulado por el accionante, esta Corte debe verificar si la sentencia impugnada contiene un análisis de los derechos invocados por el accionante, o si la Sala de la Corte Provincial de Cañar se limitó a examinar la aplicación de normas infra constitucionales, sin pronunciarse -además- sobre la existencia de otros mecanismos adecuados y eficaces a los que el accionante podría acudir para la protección de sus derechos. Al respecto, esta Corte observa que, en el considerando quinto de la sentencia impugnada, la Sala expone los fundamentos de su resolución, y se refiere a cada uno de los derechos que el accionante alegó como vulnerados, como se expone a continuación.
- 37.** Sobre la vulneración al derecho a la seguridad jurídica alegada en la demanda de acción de protección, se advierte que la Sala cita precedentes jurisprudenciales de esta Corte que explican la naturaleza jurídica y contenido del derecho, y expone las alegaciones del accionante, que consistieron -principalmente- en que la Empresa Eléctrica inobservó normas públicas, claras y previas, interpretando el artículo 65 de la LOSPEE de forma errada¹⁴. Al respecto, la Sala realiza un análisis del alcance y objeto de la LOSPEE, expone el fundamento constitucional de la norma, y determina que el artículo 65 de la misma es parte de un régimen especial aplicable en *“las obras necesarias para atender el servicio eléctrico en lotizaciones, urbanizaciones, edificios de propiedad horizontal y similares”*. Para determinar si, en efecto, la Empresa Eléctrica interpretó y aplicó el artículo de manera errada, causando una vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la Sala analiza qué se entiende por “fraccionamiento”, haciendo alusión al COOTAD y a la Ordenanza de Fraccionamiento de Suelos en el cantón La Troncal.
- 38.** Los jueces provinciales determinan que un fraccionamiento debe ser entendido como una lotización o urbanización, y, con base en la escritura pública del predio del accionante, resuelven que la Empresa Eléctrica fundamentó su respuesta a partir de la potestad de ejercicio determinada en la ley, encontrándose impedida de *“invertir dineros públicos en un fraccionamiento privado”*. A partir de este razonamiento, y tras analizar el contenido de la escritura pública de compraventa del inmueble del accionante, la Sala concluye que no ha existido una interpretación o aplicación errada de la LOSPEE que violente derechos, por parte de la Empresa Eléctrica.

¹⁴ Conforme se desprende de la sentencia impugnada, el accionante fundamentó su alegación en que el artículo 65 de la LOSPEE *“se refiere a urbanizaciones y lotizaciones y no a la situación de su predio que deviene de un fraccionamiento”*, mientras que su predio no entraba en las categorías de la norma, por lo que era responsabilidad de la Empresa Eléctrica realizar las obras necesarias para suministrar energía eléctrica a su vivienda.

39. Adicionalmente, la Sala enfatiza que *“no queda duda de que es obligación del Estado proveer del servicio público, en este caso de la energía eléctrica; pero no se debe olvidar que para la aplicación de la Constitución, se debe cumplir con las normativas y reglamentos existen [sic] pues solo así se garantiza la seguridad jurídica”*. Por otro lado, señala que -de las normas enunciadas- *“queda claro que Empresa [sic] Eléctrica, basó su negativa a brindar la energía eléctrica al doctor Edwin Regalado Arce, enmarcándose dentro de normativa legal que no puede ser motivo de estudio en sede constitucional pues eso desnaturalizaría la acción de protección”*.
40. Sobre la vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación alegada en la demanda de acción de protección, la Sala cita los artículos 11, numeral 2, y 66, numeral 4, de la Constitución; ahonda en el contenido del derecho; y se refiere a los argumentos del accionante¹⁵, para concluir lo siguiente:

[e]s claro que de los autos no se ha justificado que existan personas que hayan tenido un trato diferente al reclamante, pues el hecho de que aquellos posean servicio eléctrico deviene de un trámite ante la Empresa que debió constatar el cumplimiento de requisitos legales, pues el hecho de que aquellos conforme las fotografías posean servicio, de por sí no determina una supuesta desigualdad [...] Por tanto, para éste [sic] Tribunal, el hecho de que en el sector existan viviendas con servicio o la distancia de las mismas, no puede ser parámetro para considerar su planteamiento como una vulneración de su derecho a la igualdad o un acto discriminatorio [...] se invoca discriminación desde una perspectiva del entorno, pero sin sustento verificable de una actuación desigual, lesiva.

41. En lo relativo a la vulneración al derecho al hábitat y vivienda digna alegada en la demanda de acción de protección, la Sala expone su contenido y lo vincula al derecho a la energía eléctrica que, a su juicio, constituye una manera de reforzar el derecho a una vida digna; también manifiesta que la provisión de energía eléctrica está relacionada con el bienestar de las personas, y las condiciones de habitabilidad de una vivienda. Sin perjuicio de lo anterior, puntualiza que *“estos derechos no son absolutos y blindados”*, siendo que los poderes públicos pueden imponer restricciones al derecho a la energía eléctrica como servicio público, *“en aras de la preservación de los intereses sociales e incluso individuales, respetando, empero, el núcleo del derecho en sí mismo [...]”*. En esta línea, la Sala concluye: *“[...] mal podría afirmarse que un derecho relativizado por la prevalencia del orden e interés colectivo, el cual, está sometido a restricciones y límites [...], constituya limitaciones a un hábitat seguro y saludable”*.
42. Respecto de la vulneración de los derechos del consumidor alegada en la demanda de acción de protección, los jueces provinciales analizan la normativa constitucional que los reconoce, así como el artículo 3, numeral 6, de la LOSPEE, que presenta una definición de *“consumidor o usuario final”* en el contexto del servicio de energía eléctrica. A partir de tal definición, la Sala determina que el accionante *“no tiene la calidad de consumidor o usuario, precisamente por cuanto existe una negativa de*

¹⁵ En cuanto al derecho a la igualdad, de la sentencia impugnada se desprende que los argumentos del accionante consistieron en que *“no puede ejercitar el uso de vivienda digna en similares condiciones a los de los demás usuarios y moradores que habitan en el lugar, cuando a menos de 150 metros existen viviendas con ese servicio, lo que es discriminatorio”*.

provisión en las condiciones faltantes de las obras de red, no existe la relación de empresa y usuario”. Sobre el argumento del accionante, de que la negativa de la Empresa Eléctrica atenta sus derechos como consumidor “por la condición de no poder acceder al servicio público”, la Sala reitera que aquella negativa no atenta su condición de persona, propietario, “y menos de consumidor, desde cuando se incumplen los parámetros normativos para la construcción de la red eléctrica”.

43. Con base en los argumentos indicados, la Sala determina que “no ha existido un accionar arbitrario o vulneratorio” en la actuación de la Empresa Eléctrica.
44. La Sala analiza la naturaleza jurídica de la acción de protección y de sus requisitos, contenidos en el artículo 40 de la LOGJCC, tras lo cual llega a la siguiente conclusión:

[c]onsiderar que el actuar eminentemente administrativo, vulnera sus derechos, denota que el ámbito del debate del problema planteado no le compete a la jurisdicción constitucional, sería un evento contractual a resolverse en vía administrativa y luego del mismo de ser el caso la justicia ordinaria [...] por tanto al ser un tema de legalidad, no tiene relación con el objeto de la acción de protección, no existe vulneración de derecho constitucional alguno, sino disconformidad respecto al alcance de un pronunciamiento, la temporalidad de la respuesta administrativa, de una norma legal y su aplicación por parte de la entidad pública [...] se busca que por medio de la acción constitucional se declare un derecho a favor del accionante ordenado [sic] que la Empresa asuma el tendido de red y la provisión saltándose los requisitos normativos y legales.

45. Siendo así, esta Corte verifica que el análisis de la Sala de la Corte Provincial de Cañar se centró en la identificación de posibles vulneraciones de los derechos alegados en la acción de protección. Únicamente después de haber concluido que el actuar de la Empresa Eléctrica no fue arbitrario o atentatorio de derechos, la Sala sostiene que la controversia debería resolverse en sede administrativa, al impugnarse un “actuar eminentemente administrativo”; o -en su defecto- en la vía ordinaria.
46. Ahora bien, sobre el argumento de la demanda de acción extraordinaria de protección según el cual la Sala se habría limitado a examinar la aplicación de normas infra constitucionales, expuesto también en el numeral (i) del párrafo 35 *ut supra*, se observa que en efecto la sentencia impugnada incluye en su análisis normas como la LOSPEE, el COOTAD y la Ordenanza de Fraccionamiento de Suelos en el cantón La Troncal. Al respecto, esta Corte advierte que la Sala estudia el contenido de las referidas normas toda vez que los jueces provinciales identificaron que la argumentación en la acción de protección, respecto del derecho a la seguridad jurídica, se centraba en la alegada interpretación errónea del artículo 65 de la LOSPEE, por lo que, para responder a ese cargo, analizaron las normas referidas para poder determinar si, en efecto, la interpretación que realizó la entidad accionada respecto de la aplicación de la LOSPEE vulneró derechos constitucionales.
47. El segundo cargo formulado por el accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, contenido en el numeral (ii) del párrafo 35 *ut supra*, consiste en que la Sala habría determinado la improcedencia de la acción de protección sin presentar

motivación alguna sobre los requisitos del artículo 40 de la LOGJCC¹⁶. Conforme lo indicado en el párrafo 44 *ut supra*, esta Corte advierte que la sentencia impugnada analiza la norma mencionada, explica su aplicación al caso en concreto, y concluye que no se ha dado una vulneración de derechos constitucionales por acción u omisión de la entidad accionada, y que existen otros mecanismos a través de los cuales el accionante puede reclamar la protección de sus derechos.

48. Por lo mencionado, respecto del primer y segundo cargo formulados por el accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, conforme lo indicado en los numerales (i) y (ii) del párrafo 35 *ut supra*, esta Corte concluye que no se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
49. De acuerdo con lo sintetizado en el párrafo 17 y el numeral (iii) del párrafo 35 *ut supra*, el tercer cargo respecto de la garantía de motivación presentado por el accionante en la demanda de acción extraordinaria de protección, consiste en que la Sala no habría analizado cada uno de los puntos del caso de manera organizada, respecto de los hechos del caso, las fuentes de derecho aplicables al caso, la prueba y los argumentos esgrimidos, implicando que la decisión no guarde relación con el análisis en la sentencia impugnada. Al respecto, esta Corte encuentra que, a lo largo de la sentencia impugnada, las autoridades jurisdiccionales accionadas se refirieron a los hechos que dieron origen a la acción de protección, así como a la prueba aportada por el accionante¹⁷. Conforme a lo sintetizado en los párrafos 37 a 42 *ut supra*, se constata que la Sala de la Corte Provincial de Cañar analizó los argumentos del accionante respecto de cada uno de los derechos invocados para arribar a su decisión. Siendo así, esta Corte desestima el cargo referido, en cuanto a la alegada falta de análisis de los hechos del caso, la prueba aportada por el accionante y sus argumentos.
50. Ahora bien, respecto del argumento contenido en la demanda de acción extraordinaria de protección según el cual la Sala no habría considerado todas las fuentes de derecho aplicables al caso, que también se encuentra sintetizado en el numeral (iii) del párrafo 35 *ut supra*, esta Corte verifica que este cargo se refiere a la corrección de la sentencia impugnada, y no a la suficiencia de la motivación contenida en la misma¹⁸. Al respecto, la Corte ha determinado que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al

¹⁶ LOGJCC. Art. 40.- *La acción de protección se podrá presentar cuando concurran los siguientes requisitos:*

1. *Violación de un derecho constitucional;*

2. *Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y,*

3. *Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.*

¹⁷ Por ejemplo, de fojas 15, 16 vta., 17 vta., y 18vta. del expediente judicial de segunda instancia, se desprende que la Sala de la Corte Provincial de Cañar tomó en consideración los hechos particulares del caso puesto a su conocimiento, para analizar si la argumentación jurídica de las partes se adecuaba a los mismos. Por otro lado, a fojas 15, 16 vta. y 17 vta. del mismo expediente, la Sala examinó la prueba presentada por el accionante para poder emitir su pronunciamiento. Por ejemplo, la Sala analiza el contenido de la escritura pública de compraventa, fotografías y demás prueba documental que fue anexada por el accionante.

¹⁸ El criterio rector de la suficiencia en la motivación (que ésta cuente con una estructura mínimamente completa), se ha explicado en el párrafo 32 de la presente decisión, con base en la sentencia No. 1158-17-EP/21 dictada por este Organismo el 20 de octubre de 2021.

*acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”*¹⁹, pues -para enmendar tal incorrección- *“está disponible todo un sistema de garantías jurisdiccionales, además de las garantías procesales ordinarias”*²⁰. Por lo mismo, esta Corte no puede emitir un pronunciamiento respecto de este cargo.

51. Por último, en cuanto al cargo señalado en el numeral (iv) del párrafo 35 *ut supra*, en la demanda de acción extraordinaria de protección el accionante indica que el análisis en la sentencia no habría guardado relación con la decisión emitida, toda vez que la Sala de la Corte Provincial de Cañar determinó:

[l]a impugnación por falta de motivación obliga al Tribunal a la revisión de la estructura formal de la sentencia, pero no permite hacer una revisión general del proceso, ni cuestionar la fijación de hechos, valoración probatoria y criterios de juzgamiento, porque esas son atribuciones privativas de los juzgadores de instancia en la emisión de su fallo.

52. Esta Corte observa que, después de realizar un análisis sobre los derechos que el accionante alegó como vulnerados por parte de la Empresa Eléctrica, la Sala de la Corte Provincial de Cañar se pronunció sobre el cargo referente a una falta de motivación en la sentencia de primera instancia, y señaló que tal cargo implica verificar si en el texto de la decisión recurrida se enuncian las normas y principios jurídicos en que se funda, y si se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes del caso. A partir de lo anterior, la Sala llegó a la conclusión de que el juez de la Unidad Judicial sí habría realizado este ejercicio en la sentencia de primera instancia, enunciado las normas en las que se basó para resolver la causa y explicado la pertinencia de su aplicación, *“siendo evidente que resulta comprensible la forma en que [el juez ha] analizado el caso y por qué [ha] arribado a la resolución”*.
53. Se observa que, dentro del contexto del análisis del cargo de falta de motivación de la sentencia de primera instancia, la Sala indicó que *“[l]a impugnación por falta de motivación obliga al Tribunal a la revisión de la estructura formal de la sentencia, pero no permite hacer una revisión general del proceso, ni cuestionar la fijación de hechos, valoración probatoria y criterios de juzgamiento”*. Por tanto, es claro que dicha afirmación se refería exclusivamente a que una impugnación por falta de motivación no le permitía realizar una revisión de los elementos de fondo del caso y no, como sostiene el accionante, a que en general se encuentra impedida de revisar estos elementos.
54. Por lo anterior, al referirse exclusivamente a los límites propios del análisis de un cargo relativo a la garantía de la motivación, no resulta contradictorio que la Sala haya analizado los demás cargos planteados respecto del fondo del caso y, en el marco de resolver dichos cargos, haya analizado los hechos, los elementos probatorios y los argumentos del accionante, respecto de las vulneraciones imputadas a la Empresa Eléctrica en la acción de protección, relativas al derecho a la seguridad jurídica, a la igualdad y no discriminación, al hábitat y vivienda digna, y los derechos del consumidor. Es decir, el estudio que realiza la Sala sobre los argumentos del accionante

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 274-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párr. 47.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 29.

y la revisión del acopio probatorio, se refiere específicamente a las vulneraciones de derechos imputadas a la Empresa Eléctrica; y no al cargo relativo a la garantía de motivación imputado al juez de primera instancia.

55. En consecuencia, esta Corte concluye que la sentencia impugnada no presenta una contradicción entre la afirmación incluida en el párrafo 51 *ut supra* y el resto de su contenido, por lo que no puede considerarse que la Sala de la Corte Provincial de Cañar ha incurrido en una incoherencia lógica que acarree una vulneración a la garantía de motivación²¹. Por lo mismo, se descarta el cuarto cargo traído por el accionante, que ha sido sintetizado en el numeral (iv) del párrafo 35 *ut supra*.
56. Luego, de la revisión integral de la sentencia impugnada, esta Corte constata que en la misma se han enunciado las normas jurídicas en las que se funda su argumentación, se ha explicado la pertinencia de su aplicación a los hechos concretos del caso, y, finalmente, se ha realizado un análisis para verificar la existencia de vulneraciones de derechos. Tras determinar la inexistencia de tales vulneraciones, la Sala de la Corte Provincial de Cañar concluye que el asunto puesto a su conocimiento se trata de uno de legalidad, para la cual existen otras vías de reclamación, como la administrativa o la ordinaria, tal como se desprende de los párrafos 44 y 45 *ut supra*. En consecuencia, esta Corte encuentra que la sentencia impugnada cumple los parámetros mínimos de motivación enunciados en el párrafo 33 *ut supra*, y, por ende, no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

4.3. Sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica

57. El artículo 82 de la Constitución de la República reconoce el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Por su parte, la Corte Constitucional ha sostenido que la sola inobservancia de normas legales, no implica una vulneración a este derecho, pues, “para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica”²².
58. Además, la Corte ha determinado lo siguiente:

[...] al resolver sobre vulneraciones a este derecho en acciones extraordinarias de protección, [a este Organismo] no le corresponde pronunciarse solo respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la

²¹ Sobre el concepto de incoherencia lógica, y los casos en que ésta puede suponer una vulneración a la garantía de la motivación, *vid.* Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP de 20 de octubre de 2021, párrs. 74 al 76.

²² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1763-12-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 14.5.

*autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales*²³.

59. Conforme lo indicado en los párrafos 28 y 29 *ut supra*, en su demanda de acción extraordinaria de protección el accionante argumenta que la Sala de la Corte Provincial de Cañar vulneró su derecho a la seguridad jurídica, al dejar de considerar el artículo 16 de la LOGJCC, sobre la inversión de la carga de la prueba en acciones de protección y la presunción de veracidad de los hechos, particularmente en cuanto a la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación alegada en la acción de protección. Siendo así, resulta pertinente revisar el contenido de la norma referida y de la sentencia impugnada, a fin de constatar si efectivamente la Sala inobservó el artículo 16 de la LOGJCC, y si tal inobservancia vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante.
60. La Corte ha reconocido que, a diferencia de otros procesos, las reglas relativas a la prueba en garantías jurisdiccionales se rigen por principios que le son propios, aceptándose instituciones flexibles, como lo son una carga probatoria dinámica y la presunción de veracidad de los hechos, cuando el elemento probatorio está en manos del presunto responsable por la vulneración de derechos²⁴. Al respecto, el artículo 16 de la LOGJCC prescribe lo siguiente:

Art. 16.- La persona accionante deberá demostrar los hechos que alega en la demanda o en la audiencia, excepto en los casos en que se invierte la carga de la prueba. [...] Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria.

61. En su demanda el accionante sostiene:

[S]e ha trasladado la carga de la prueba al accionante, pese a que la parte accionada es una entidad pública, y consecuentemente en el caso en concreto de considerar los juzgadores que no existía prueba que desvirtué [sic] los hechos alegados por el accionante, lo que procedía era la aplicación del principio presunción de veracidad de los hechos a favor del accionante.

62. Esta Corte observa que, al comenzar la sección de análisis en la sentencia impugnada, la Sala de la Corte Provincial de Cañar sostiene: “[r]esulta eminentemente necesario revisar el acopio probatorio con el que sustentan los hechos fácticos invocados por la parte procesal y solo así establecer un pronunciamiento que se acople a la verificación o no de la supuesta vulneración de derechos que se alega”. Asimismo, para analizar la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación, a partir de la argumentación del accionante, la Sala inicia su análisis de la siguiente manera:

²³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 19; No. 2971-18-EP/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 31; No. 2117-16-EP/21 de 31 de marzo de 2021, párr. 61; y, 2579-16-EP/21 de 28 de julio de 2021, párr. 20

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 639-19-JP y acumulado de 21 de octubre de 2020, párr. 91.

[...] argumenta el legitimado activo que no puede ejercitar el uso de vivienda digna en similares condiciones a los de los demás usuarios y moradores que habitan en el lugar, cuando a menos de 150 metros existen viviendas con ese servicio, lo que es discriminatorio. El concepto de igualdad en efecto debe verificarse en primer momento en un trato idéntico a las personas que se hallen en la misma situación.

63. Luego, a fin de determinar qué constituiría una “*misma situación*” que el resto de habitantes de la zona, la judicatura accionada considera las fotografías aportadas por el accionante en la acción de protección, a partir de las cuales comprueba que otras viviendas efectivamente contaban con el servicio de energía eléctrica, y continúa con su análisis. Al respecto, a esta Corte no le corresponde en el marco de esta acción determinar si la Sala aplicó el artículo 16 de la LOGJCC de manera correcta, sino que su análisis debe circunscribirse únicamente a determinar si la norma fue o no observada por la Sala y si tal inobservancia vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante.
64. Para ello, la Corte estima necesario precisar que el contenido del artículo 16 de la LOGJCC no implica que -al presumir la veracidad de los hechos alegados por el accionante- los jueces de garantías jurisdiccionales deban necesariamente concluir lo pretendido por él y determinar la existencia de una vulneración de derechos de manera automática, pues, para llegar a tal conclusión, además de considerar los elementos fácticos aportados al proceso, los jueces deben realizar un análisis jurídico para verificar si se han vulnerado derechos constitucionales en el caso concreto.
65. En ese sentido, esta Corte verifica que la sentencia impugnada tomó como cierto el hecho alegado por el accionante. Sólo después de haber constatado que los demás habitantes de la zona sí contaban con energía eléctrica (es decir, después de haber aceptado el hecho alegado por el accionante), y de haber considerado los argumentos de ambas partes procesales, la Sala de la Corte Provincial de Cañar esboza su análisis jurídico a partir de tres consideraciones: (i) que el hecho de que otros habitantes de la zona cuenten con energía eléctrica, devino de un trámite ante la Empresa Eléctrica en el cual se verificó el cumplimiento de requisitos legales, y que aquellos requisitos no habían sido cumplidos por el accionante²⁵; (ii) que las condiciones de las otras viviendas, al nacer de un proceso individual con cada habitante, “*no están en discusión y se presumen legales en cumplimiento de parámetros administrativos necesarios*”; y, (iii) que el concepto de igualdad implica que debe existir un trato idéntico a las personas que se hallen en una misma situación, lo cual -por las consideraciones precedentes- no se habría dado en el caso del accionante.
66. Así, según la Sala de la Corte Provincial de Cañar, si bien la documentación presentada por el accionante demostraría que otras viviendas en la zona tendrían energía eléctrica, esto -por sí solo- “*no determina una supuesta desigualdad*” o un trato discriminatorio. Por lo mismo, esta Corte verifica que la sentencia impugnada ha observado el artículo

²⁵ La Sala arribó a esta conclusión a partir de las razones establecidas cuando se pronunció sobre la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte de la Empresa Eléctrica. Aquella fundamentación consta en los párrafos 38 y 39 *ut supra*.

16 de la LOGJCC, cumpliendo con las reglas de inversión de la carga de la prueba y de presunción de veracidad de los hechos, sin que ello implique la imposibilidad de que la autoridad jurisdiccional arribe a una conclusión contraria con fundamento en otros elementos de convicción. En consecuencia, esta Corte no identifica una inobservancia de la norma por parte de la Sala y descarta el cargo del accionante sobre la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

67. En virtud del análisis constitucional realizado, se evidencia que la sentencia impugnada cumple los parámetros mínimos de motivación exigidos por el artículo 76, numeral 7, literal l), de conformidad con lo indicado en el párrafo 56 *ut supra*; y se constata que los juzgadores observaron el contenido del artículo 16 de la LOGJCC, por lo que no se configuró una vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la decisión impugnada.
68. En consecuencia, si bien al avocar conocimiento de la presente acción extraordinaria de protección se observó que, *prima facie*, podría existir una presunta vulneración de derechos en el proceso de origen, esta Corte no ha identificado una vulneración de derechos constitucionales por parte de la Sala de la Corte Provincial de Cañar, por lo que no procede un control de mérito en esta causa, al no cumplirse el primer presupuesto contenido en la sentencia N°. 176-14-EP/19.

5. Decisión

69. 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:
- 69.1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 1506-21-EP**.
- 69.2. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
70. Notifíquese y cúmplase.

DANIELA
SALAZAR
MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN
Date: 2021.12.03
14:20:00 -05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez

Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI





Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 1506-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes tres de diciembre de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.