2019 - 2021

GUÍAS DE JURISPRUDENCIA

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Guías de Jurisprudencia
2019 - 2021

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Corte Constitucional del Ecuador

Juezas y Jueces

Hernán Salgado Pesantes (Presidente)
Daniela Salazar Marín (Vicepresidenta)
Ramiro Avila Santamaría
Karla Andrade Quevedo
Carmen Corral Ponce
Agustín Grijalva Jiménez
Enrique Herrería Bonnet
Alí Lozada Prado
Teresa Nuques Martínez

Autores y Autoras

Secretaría Técnica Jurisdiccional: Daniel Gallegos Herrera, Daniela Ubidia Vásquez, Diana Guevara Duque, Gabriela Terán Sevilla, Israel Machado Herrera, Juan Martín Sánchez Egas, Lorena Molina Herrera, María Paula Marroquín Ruiz, Rosa Melo Delgado, Samantha Clavijo Moreno, Sebastián Correa Jiménez y Stephanie Álvarez Pazmiño.

Colaboradores

Despachos de juezas y jueces constitucionales.

Editor

Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional
CEDEC

Diseño y Diagramación

Dirección Nacional de Comunicación

CCE

José Tamayo E10-25 y Lizardo García
(02) 3941800
Quito-Ecuador
www.corteconstitucional.gob.ec

Enero 2022

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 5

GARANTÍAS JURISDICCIONALES

1.1 DE CONOCIMIENTO DE LA CCE 8

1.1.1 ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS Y DICTÁMENES CONSTITUCIONALES (IS) 8

1.1.2 ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO (AN) 29

1.2 DE CONOCIMIENTO DE JUECES DE INSTANCIA 44

1.2.1 ACCIÓN DE PROTECCIÓN (AP) 44

1.2.2 HÁBEAS CORPUS (HC) 67

1.2.3 HÁBEAS DATA (HD) 80

DERECHOS Y PRINCIPIOS

2.1 DERECHOS DE CONTENIDO PROCESAL 96

2.1.1 TUTELA JUDICIAL EFECTIVA 96

2.1.2 DEBIDO PROCESO EN LA GARANTÍA DE MOTIVACIÓN 116

2.2 DERECHOS Y PRINCIPIOS QUE FAVORECEN A PERSONAS O GRUPOS DE PERSONAS ESPECÍFICOS 137

2.2.1 MUJERES EMBARAZADAS 137

2.2.2 NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES/ INTERÉS SUPERIOR 148

2.2.3 PUEBLOS INDÍGENAS. AUTODETERMINACIÓN Y DERECHO PROPIO 166

2.2.4 PERSONAS EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD 176

GENERALIDADES DEL CONTROL CONSTITUCIONAL

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AN	Acción por incumplimiento
AP	Acción de protección
CCE	Corte Constitucional del Ecuador
CRE	Constitución de la República del Ecuador
EP	Acción extraordinaria de protección
HC	Acción de hábeas corpus
HD	Acción de hábeas data
IN	Acción de inconstitucionalidad de actos normativos
IS	Acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales
LOGJCC	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes

PRESENTACIÓN

La Constitución de la República del Ecuador confirió a la Corte Constitucional la misión de ser el máximo órgano de interpretación, control y administración de justicia constitucional. Junto con esa misión viene la tarea de hacer que la Constitución se plasme en el resto del ordenamiento jurídico y en la realidad de la sociedad ecuatoriana. Uno de los principales mecanismos para realizarlo es la emisión, consolidación y cambio en la jurisprudencia constitucional, pues su carácter vinculante demanda que sea conocida y aplicada por todos los órganos de administración de justicia constitucional y ordinaria.

Desde su posesión en febrero de 2019 hasta la fecha, a la actual conformación de la Corte Constitucional le fue confiada la consolidación del Estado de Derecho y de la cultura constitucional, a través de sus sentencias y dictámenes. Dicha labor es permanente, nunca se ve concluida por completo y resulta fácil desviarse de ella. Por esta razón, quienes conformamos el Pleno de la Corte nos propusimos desde un inicio que nuestra gestión se oriente por los ejes de independencia, cero corrupción, celeridad y emisión de sentencias de calidad. Ello ha dado como resultado más de 2500 decisiones de fondo –sentencias y dictámenes constitucionales–, producto de investigación, deliberación y búsqueda de soluciones basadas en el Derecho, la razón y la experiencia. Las decisiones que presentamos en este documento son solo una pequeña muestra de dicho trabajo.

Las presentes guías de jurisprudencia constitucional son un esfuerzo colectivo destinado a poner a disposición de la ciudadanía algunas de las decisiones adoptadas en este período, por medio de herramientas para la consulta, aná-

lisis, discusión y crítica. Presentan criterios referentes a distintas temáticas de interés, como son derechos y principios específicos –motivación–, sujetos colectivos y grupos con derecho a especial protección constitucional – comunidades, pueblos y nacionalidades; niñas, niños y adolescentes; personas en situación de movilidad; y, mujeres embarazadas–, garantías jurisdiccionales –acciones de protección, de hábeas corpus, hábeas data, de y por incumplimiento– y control constitucional.

Muchos temas trascendentales quedan fuera de estas guías, debido sobre todo a los recursos, el tiempo y la dedicación del personal que ha colaborado en esta iniciativa. Por esta razón, fueron pensadas y se proyectan como un trabajo en construcción, que avance y evolucione conforme lo haga la propia jurisprudencia de la Corte. En un futuro esperamos tener guías de jurisprudencia constitucional sobre más temas, y actualización periódica de las guías ya existentes. Por el momento, esperamos que esta sea la génesis de un producto que acerque la jurisprudencia a los operadores de justicia, el foro jurídico, la academia y la sociedad civil en general.

Profesor Hernán Salgado Pesantes
Presidente de la Corte Constitucional del Ecuador

I

GARANTÍAS JURISDICCIONALES

GARANTÍAS JURISDICCIONALES 1

1.1 DE CONOCIMIENTO DE LA CCE[1]

La CCE dentro de sus competencias tiene a cargo el conocimiento de garantías jurisdiccionales, las mismas que constituyen mecanismos para el ejercicio y materialización de los derechos constitucionales. En la presente guía, repasaremos el desarrollo jurisprudencial generado por el Organismo, en los últimos tres años (2019-2021), dentro las IS y AN. Revisaremos, principalmente, el objeto de dichas garantías y las particularidades en su tramitación.

1.1.1 ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS Y DICTÁMENES CONSTITUCIONALES (IS)[2]

OBJETO DE LA GARANTÍA EN LA JURISPRUDENCIA[3]

SENTENCIA 55-13-IS/19 (MEDIDAS QUE NO HAN SIDO ORDENADAS NI SOLICITADAS EN LA SENTENCIA CONSTITUCIONAL)[4]

HECHOS: Dos legitimadas activas presentaron una IS respecto de la sentencia de AP que presentaron, debido a que fueron declaradas ganadoras de concursos de méritos y oposición para acceder a una institución de educación

1 Las Guías Jurisprudenciales que se presentan a continuación son una reproducción e interpretación de las sentencias de la CCE, generada por la Secretaría Técnica Jurisdiccional, lo cual no necesariamente constituye el criterio oficial del Pleno del Organismo.

2 Art. 436, numeral 9: la Corte Constitucional tiene competencia para: "*9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales*".

3 **Nota informativa:** Para los efectos de la guía jurisprudencial, en los distintos apartados, la Secretaría Técnica Jurisdiccional ha formulado el problema jurídico que permite visibilizar un determinado desarrollo jurisprudencial, sin perjuicio de que, en el texto íntegro de la decisión analizada existan más problemas jurídicos o estos se encuentren expresados en distintos términos.

4 Voto unánime. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

pública, pero esta no había emitido los nombramientos respectivos. Las accionantes alegaron que continuaban trabajando bajo contratos de servicios ocasionales a pesar de la sentencia de AP y solicitaron que la entidad educativa pague los rubros adeudados y las respectivas aportaciones al seguro social, además de la emisión de los nombramientos.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La Corte puede declarar el incumplimiento de una medida de reparación que no fue solicitada ni ordenada en las sentencias constitucionales?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte analizó el caso y verificó que las entidades educativas cumplieron con la emisión de los nombramientos. Sobre los pagos pendientes, verificó que las accionantes no solicitaron dicha medida en la AP ni tampoco fue ordenada en la sentencia. De esta manera, la Corte consideró que no puede declarar el incumplimiento de una medida de reparación que no fue ordenada en la sentencia ni solicitada en la demanda.

> 31. Con lo cual, no es procedente la acción de incumplimiento de sentencia ante esta CCE pues no es factible declarar el incumplimiento de una medida de reparación que nunca fue ordenada en las sentencias constitucionales ni tampoco se ha demostrado una defectuosa ejecución de las mismas, con lo que no se ha verificado el incumplimiento que es el presupuesto base para este tipo de acciones conforme al artículo 163 de la LOGJCC y artículo 95 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la CCE, máxime si se ha verificado el cumplimiento integral de las sentencias.

DECISIÓN: Desestimar la acción.[5]

SENTENCIA 109-11-IS/20 (CUMPLIMIENTO DE MEDIDAS IMPLÍCITAS)[6]

HECHOS: la Corte examinó el presunto incumplimiento de una resolución de amparo constitucional que tenía como objeto remediar la insubsistencia del nombramiento de un profesor. La resolución no dispuso el pago de los valores que dejó de percibir por el tiempo que estuvo separado de su cargo.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Procede la IS respecto de una decisión que acepta una acción jurisdiccional y que, de forma implícita, ordena la aceptación de determinada pretensión?

5 Este criterio también se encuentra en la sentencia 79-10-IS/19.

6 Voto unánime. Juez ponente: Alí Lozada Prado.

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte determinó que existía una regla de precedente contenida en la sentencia 028-16-SIS-CC aplicable al caso en concreto, según la cual, si un servidor público ha impugnado por vía de amparo la resolución administrativa en la que se deja sin efecto su nombramiento, formulando como una de sus pretensiones que se le paguen los haberes dejados de percibir como consecuencia de dicha resolución, y el amparo ha sido concedido, pero sin la orden expresa de que se paguen esos haberes, entonces, se debe entender que implícitamente se ordenó dicho pago:

> 31.2. También puede apreciarse que, en la jurisprudencia de esta Corte, se ha establecido una regla de precedente que puede expresarse de la siguiente manera: Si i) un funcionario público ha impugnado por vía de amparo la resolución administrativa en la que se deja sin efecto su nombramiento, **ii) sin formular** como una de sus pretensiones que se le paguen los haberes dejados de percibir como consecuencia de dicha resolución, y iii) el amparo ha sido concedido, iv) pero sin la orden expresa de que se paguen esos haberes [supuesto de hecho], entonces, debe entenderse que **no ordenó** el pago de dichos haberes a la persona beneficiaria del amparo [consecuencia jurídica]. Esta regla de precedente fue configurada en la sentencia Nº 023-10-SIS-CC, de 18 de noviembre del 2010, se reiteró en la sentencia Nº 006-11-SIS-CC, de 26 de mayo del 2011 y, más recientemente, en las sentencias: Nº 55-13-IS/19, de 20 de agosto del 2019; Nº 21-12-IS/19, de 19 de noviembre del 2019; y Nº 17-11-IS/19, de 26 de noviembre del 2019. (Énfasis consta en el texto original).

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA 57-18-IS/21 (CUMPLIMIENTO DE MEDIDAS IMPLÍCITAS)[7]

HECHOS: Una persona presentó una IS de la sentencia de AP en la cual un juez ordenó que, de forma inmediata, la Armada del Ecuador lo reintegre a su puesto de trabajo con sus derechos y antigüedad y dejó sin efecto el oficio que le daba de baja. El accionante alegó que, aunque fue reintegrado a su puesto de trabajo, no había recibido las remuneraciones, sueldos y beneficios sociales que dejó de percibir cuando fue dado de baja.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cabe la IS para reclamar el incumplimiento de una medida implícita de pago de haberes dejados de percibir en una sentencia de

7 Ocho votos a favor y un voto en contra del Juez Enrique Herrería Bonnet.

AP mediante la cual se ordenó el reintegro del accionante a su puesto de trabajo?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE reconoció que, de manera general, en las IS no cabe el ordenar medidas que no hayan sido ordenadas en la sentencia que se alega incumplida. Sin embargo, cuando se trata de haberes dejados de percibir, posterior a la orden de reintegro al trabajo del accionante, el pago de dichos haberes es una medida implícita que debería reconocerse:

> 24. De lo expuesto en los párrafos anteriores se tiene que si bien por regla general en el marco de esta acción no se puede ordenar medidas distintas a las que están contenidas en la sentencia constitucional cuyo cumplimiento se alega, excepcionalmente, cuando se pretende el pago de haberes dejados de percibir, incluso si estos no hubieran sido expresamente ordenados en la sentencia constitucional supuestamente incumplida, resulta necesario verificar las pretensiones y solicitudes realizadas por la o el accionante en su demanda de origen, así como la especificidad de las medidas ordenadas en la sentencia constitucional con base en dichas pretensiones o solicitudes.

Decisión: Aceptar la IS, declarar el incumplimiento parcial, disponer el pago de reparación económica.[8]

SENTENCIA 57-17-IS/19 (LA IS PREVALECE POR SOBRE LA FASE DE SEGUIMIENTO)[9]

HECHOS: Una persona presentó una IS con respecto a la sentencia No 273-15-SEP-CC dictada por el Pleno de la CCE dentro de la causa No. 528-11-EP. El accionante alegó que el IESS no había cumplido con lo determinado con respecto a la prestación de cesantía en la AP que había presentado.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Qué proceso prevalece al existir una IS presentada e iniciada la fase de seguimiento de dictámenes y sentencias?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte, en su análisis del caso, encontró que el caso estaba en fase de seguimiento y que había dictado varios autos de seguimiento relacionados con el mismo y con el cumplimiento de las medidas de reparación económica. Frente a esta situación la Corte indicó que:

---

8 Este criterio también se repite en la sentencia 56-17-IS/21.

9 Siete votos a favor, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Hernán Salgado Pesantes. Jueza ponente. Carmen Corral Ponce.

> 49. [...] En este sentido es necesario resaltar que la acción de incumplimiento es una garantía jurisdiccional, en tanto que, la fase de seguimiento es un procedimiento subsidiario para el cumplimiento de dictámenes y sentencias de la CCE, por lo que, la sentencia que se adopte en el proceso de acción de incumplimiento, prevalecerá ante las decisiones que se dicten en la fase de seguimiento.

DECISIÓN: Declarar el cumplimiento integral.

SENTENCIA 37-14-IS/20 (IS PARA EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS SIN MANDATO DETERMINADO)[10]

HECHOS: Una persona presentó una IS de la sentencia 013-10-SCN-CC, dictada por la CCE en el caso No. 0041-09-CN. El accionante alegó que en la misma, se había decidido la inconstitucionalidad de la aplicación retroactiva del recurso de apelación en las sentencias expedidas por los delitos de acción pública y que en su caso en particular, se había dado paso a la apelación en contra de la sentencia absolutoria.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cabe la IS con respecto a decisiones provenientes del control concreto de constitucionalidad que no contengan un mandato de hacer o no hacer determinado o para el cumplimiento general de precedentes constitucionales?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte determinó que únicamente, cuando en la sentencia proveniente de una consulta de norma existe un mandato de hacer o no hacer determinado, es procedente la verificación de su cumplimiento a través de IS respecto de tales obligaciones y que, con respecto al control concreto, pueden darse tres soluciones posibles:

> i. Una sentencia con disposiciones inter partes de aplicar o inaplicar una norma hacia el juez consultante. En este caso, al constatarse una obligación para la autoridad judicial de la causa, las partes intervinientes en el proceso en que se realizó la consulta tienen a su disposición los mecanismos de impugnación existentes en la justicia ordinaria, así como la acción extraordinaria de protección en caso de que la vulneración de derechos no haya sido subsanada, siempre que se cumpla con los requisitos de admisibilidad y procedencia de la misma.
>
> ii. Una sentencia que declara la norma consultada como inconstitucional, que la interpreta o la modula con efectos generales y que por consiguiente produce un cambio normativo que se inserta directamente en el ordenamiento jurídico.

10 Voto unánime. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

En ese supuesto, la inobservancia de dicha decisión en un caso análogo se enmarca en un incumplimiento del ordenamiento jurídico ecuatoriano; por lo que, toda persona cuenta con los recursos y acciones previstos en las leyes correspondientes para reclamar su observancia. De modo que, si las partes de un proceso judicial ordinario consideran inaplicada una norma jurídica que fue objeto de control constitucional por parte de la Corte y que consta en una sentencia con efectos generalmente obligatorios, deberán agotar los mecanismos de impugnación existentes, incluyendo la posibilidad de una acción extraordinaria de protección en caso de que la vulneración de derechos no haya sido subsanada por las instancias ordinarias.

iii. Una sentencia, en la que se emita una declaratoria de inconstitucionalidad o modulación abstracta de la norma, pero que incluya también disposiciones con obligaciones concretas de hacer o no hacer dirigidas a un sujeto determinado que se agotan con su ejecución. Esto ocurre excepcionalmente cuando la Corte dispone que, respecto a la norma consultada, un órgano con potestad normativa (Asamblea Nacional, Presidencia, Ministerio, GAD´s) elabore, adapte o modifique el texto a los criterios constitucionales desarrollados por la CCE. En este supuesto, como ya lo ha establecido previamente esta Corte, al haber un mandato de hacer o no hacer determinado, cabe la verificación de su cumplimiento a través de esta garantía jurisdiccional respecto de tales obligaciones.

DECISIÓN: Negar la acción.[11]

SENTENCIA 29-20-IS/20 (IS RESPECTO DE DICTÁMENES DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADOS DE EXCEPCIÓN)[12]

HECHOS: Varios accionantes presentaron una IS respecto del dictamen 1-20-EE/20 emitido el 19 de marzo de 2020 por la CCE, en conjunto con una petición de medidas cautelares. Los accionantes alegaron que el pronunciamiento de la Corte relativo a los resguardos sanitarios para la protección de los miembros de la Policía Nacional, de las Fuerzas Armadas y del personal de salud, incluía la obligación del Ejecutivo de suspender el cumplimiento de ciertas obligaciones crediticias, tales como el pago de los Bonos Global 2020 y otros créditos externos.

11 Este criterio se repite en las sentencias 3-15-IS/21 y 17-16-IS/21.

12 Ocho votos a favor. El Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes no consigna su voto en virtud de la excusa presentada y aprobada por el Pleno de la Corte. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Los parámetros establecidos por la Corte en el ejercicio del control constitucional de los estados de excepción son objeto de IS?

ARGUMENTO PRINCIPAL: Es posible solicitar el cumplimiento de los parámetros establecidos en los dictámenes de control de constitucionalidad de estados de excepción, sin embargo, en el presente caso la Corte verificó que los accionantes pretendieron desnaturalizar la IS para exigir medidas que no fueron incluidas en el decreto de estado de excepción y por lo tanto no fueron objeto del dictamen 1-20-EE/20:

> 53. Tanto las sentencias como los dictámenes que emite la CCE, incluido el dictamen sobre la declaratoria de estado de excepción, tienen efectos vinculantes y son de cumplimiento obligatorio. Ahora bien, cuando la Corte emite un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción, lo que hace es determinar si el decreto de estado de excepción y las medidas en él dispuestas guardan o no conformidad con la Constitución de la República, para lo cual, en ocasiones, establece parámetros, condiciones o resguardos generales. Estas características particulares del pronunciamiento que emite la Corte influyen, a su vez, en el alcance de la acción de incumplimiento respecto de los dictámenes constitucionales de estado de excepción e impiden que la Corte se pronuncie, a través de esta acción, sobre cuestiones ajenas al objeto del dictamen de constitucionalidad[13].

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA 22-13-IS/20 (IS RESPECTO DE RESOLUCIONES DE MEDIDAS CAUTELARES AUTÓNOMAS)[14]

HECHOS: Una persona presentó una IS respecto de la resolución de medida cautelar que inició para que la SENAE realice la devolución de la mercadería que había sido aprehendida por la entidad. La accionante alegó que la entidad no había cumplido con lo ordenado.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Una resolución de medidas cautelares autónomas puede ser objeto de una IS?

13 Este criterio ha sido reiterado en varias ocasiones, en las sentencias 30-20-IS/20, 31-20-IS/20, 33-20-IS/20 y 59-19-IS/21, entre otras.

14 Siete votos a favor. Votos salvados del Juez Ramiro Avila Santamaría y la Jueza Daniela Salazar Marín. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

ARGUMENTO PRINCIPAL: No cabe la IS para ejecutar autos resolutorios de medidas cautelares autónomas en las cuales no se observen decisiones contradictorias o un gravamen irreparable. En la sentencia 61-12-IS/19 la Corte ya había establecido que:

> 26. [...] en sentido estricto, no es una sentencia ni un dictamen constitucional pues no tiene por objeto la declaración de vulneraciones a derechos constitucionales ni la declaratoria de inconstitucionalidades ni tampoco ordenar medidas de reparación más bien su naturaleza es ser provisionales, revocables, no son una acción o garantía de conocimiento ni constituyen juzgamiento ni generan efectos de cosa juzgada; por lo que, en principio, la decisión cuyo incumplimiento se acusa no puede ser objeto de una acción de incumplimiento de sentencia.

Así, en la sentencia 22-13-IS/20, indicó que:

> 42. A pesar de lo manifestado, esta Corte también ha determinado que existen situaciones excepcionales en las cuales, pese a que la decisión impugnada constitucionalmente incumple con el objeto de la acción, la misma de oficio podría ser conocida por el Pleno de la Corte, **si se evidencia la existencia de gravamen irreparable.** [Énfasis añadido].
>
> 43. La Corte ha definido que una decisión que causa gravamen irreparable es aquella que: 1. genera una vulneración de derechos constitucionales, y 2. Que dicha vulneración no puede ser reparada a través de otro mecanismo u otra vía procesal idónea.

DECISIÓN: Rechazar la IS y llamar la atención a los funcionarios del SENAE que no actuaron conforme al principio de buena fe procesal.

SENTENCIA 32-20-IS/20 (IS RESPECTO DE SENTENCIAS DESESTIMATORIAS)[15]

HECHOS: Varios accionantes presentaron IS respecto de la sentencia 29-20-IS/20, la cual había desestimado la IS presentada respecto del dictamen No. 1-20-EE/20 emitido por la CCE. Los accionantes alegaron que el Consejo de la Judicatura no había permitido la tramitación de garantías jurisdiccionales en ciertos lugares, en el contexto de la pandemia por la COVID-19.

15 Voto unánime. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Una sentencia constitucional que desestima una acción puede ser objeto de IS?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte indicó que no procede la IS respecto de una sentencia desestimatoria de una IS y lo dicho por la Corte en calidad de obiter dictum, por sí solo, no puede ser reclamado mediante esta acción:

> 24. Esta Corte reconoce que las decisiones constitucionales deben ser analizadas en su integralidad, es decir, considerando tanto la ratio decidendi como la decisum de las mismas. Ahora bien, los accionantes plantean una acción de incumplimiento respecto de un párrafo de la sentencia No. 29-20-IS/20, en la cual se resolvió desestimar otra acción de incumplimiento. A criterio de esta Corte, en general, la acción de incumplimiento no procede respecto de una sentencia desestimatoria de una acción de incumplimiento, puesto que, al negarse la pretensión, no existen medidas de reparación o disposiciones a ser cumplidas o ejecutadas. Asimismo, lo dicho por la CCE en calidad de *obiter dicta* no tiene la posibilidad, por sí sola, de ser reclamada a través de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA 20-12-IS/19 (IS DERIVADO DE HECHOS SOBREVINIENTES A LA SENTENCIA CONSTITUCIONAL)[16]

HECHOS: Una persona presentó IS de una resolución de recurso de amparo dictada por la Tercera Sala del ex Tribunal Constitucional. El accionante alegó que el Municipio de Loja habría dejado sin efecto el oficio mediante el cual se disponía la emisión de un título de crédito en contra del accionante y que la emisión de otro título de crédito y coactiva en contra del accionante por otros hechos implicaba el incumplimiento del amparo.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cabe la IS con respecto a hechos sobrevinientes, posteriores a la emisión de una sentencia constitucional?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte encontró que las decisiones fueron cumplidas y respecto de los supuestos incumplimientos derivados de hechos posteriores, en este caso, a la sentencia constitucional, mencionó:

> 23. Según se desprende de los informes enviados a la CCE por el entonces Alcalde de Loja, Ingeniero Jorge Bailón Abad de fechas 18 de julio y 05 de sep-

16 Voto unánime. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

tiembre de 2012; y del informe enviado por el Dr. Vladimir Salazar González, en calidad de Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, con fecha 11 de julio de 2012, hasta el año 2011 no se emitieron títulos de crédito en contra del señor José Bolívar Castillo Vivanco, conforme lo dispuesto por la Resolución 0525-06-RA, de 02 de enero de 2008; por lo que, durante el periodo comprendido entre el 2008 y el 2011, esta Corte verifica que no ha existido incumplimiento.

24. De manera posterior, del expediente consta que en ejercicio de sus atribuciones legales, con fecha 17 de junio de 2011, la Contraloría General del Estado, realizó un informe de auditoría entre el año 2000 y 2004, es decir respecto del período de gestión del señor José Bolívar Castillo Vivanco como alcalde, y como resultado de éste, mediante Resolución No. 2597, confirmó su responsabilidad civil determinada mediante glosa No. 5663 de 02 de marzo de 2009. **Por lo que, la determinación de la glosa por parte de la Contraloría General del Estado, en uso de sus atribuciones, no constituye un incumplimiento a la resolución cuyo cumplimiento se demanda.** [Énfasis añadido]

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA 86-11-IS/19 (IS RESPECTO DE SENTENCIAS INEJECUTABLES)[17]

HECHOS: Un grupo de trabajadores de la compañía EXPROPALM S.A presentaron IS con respecto a la AP que habían presentado en contra de la decisión del Tribunal de Conciliación y Arbitraje relacionada a un conflicto colectivo originado en un pliego de peticiones. Los accionantes alegaron que el juez ordenó al Tribunal de Conciliación y Arbitraje que examine si el pliego de peticiones cumplía con los requisitos de procedibilidad, lo cual no se había cumplido.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cabe IS con respecto de una AP mediante la cual se impugnó el fallo jurisdiccional de un Tribunal de Conciliación y Arbitraje en materia de conflictos colectivos de trabajo?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte considera que existen "decisiones inejecutables" que desnaturalizan la acción en el contexto en el cual fueron dictadas, como en el caso de una AP la cual fue sustanciada a pesar de haber sido presentada en contra de una decisión jurisdiccional:

17 Voto unánime. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

27. Ahora bien, la CCE se ha enfrentado antes a esta situación y ha establecido que no es posible ejecutar decisiones que contravienen expresa y manifiestamente el ordenamiento jurídico y que desnaturalizan las garantías jurisdiccionales, generando una categoría de decisiones inejecutables. […]

31. En tal sentido, la decisión cuyo incumplimiento se alega mediante esta acción, adolece de un defecto procedimental de origen insubsanable, que, en virtud de su gravedad, hace que la misma sea incompatible con los preceptos constitucionales e inejecutable en el marco de lo previsto por el ordenamiento jurídico. […]

33. En tal virtud, las obligaciones generadas por la decisión dictada el 22 de junio de 2011, al subvertir el orden constitucional, por haber actuado sin competencia y desnaturalizando la AP, entran en una categoría de inejecutables; por lo tanto, no es posible para esta Corte, ordenar su cumplimiento vía acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.

DECISIÓN: Desestimar la acción y notificar al Consejo de la Judicatura.[18]

SENTENCIA 32-17-IS/21 (IS PARA RESOLVER ANTINOMIAS JURISDICCIONALES)[19]

HECHOS: La CCE conoció siete causas relacionadas a un concurso de méritos y oposición, a petición de la Universidad Nacional de Loja debido a que, en las mismas, podrían existir decisiones contradictorias y, por ende, dificultar su cumplimiento.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuándo se produce una antinomia jurisprudencial de acuerdo a los términos contenidos en la sentencia 001-10-PJO-CC?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte analizó las siete sentencias e indicó que, para que exista una antinomia jurisprudencial deben constar al menos:

21. En otras palabras, una antinomia jurisprudencial se produce (i) cuando existe identidad de hechos y sujetos en causas distintas, que tienen resultados distintos; o (ii) cuando, sin tener identidad de sujetos procesales, convergen en el punto de ejecución con decisiones que tienen como resultado que lo que man-

18 Este criterio sobre las decisiones inejecutables, también puede ser encontrado en la sentencia 20-19-IS/21.

19 Ocho votos a favor, el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez no consigna voto en virtud de la excusa presentada en la causa, misma que fue aprobada en sesión de la misma fecha. El juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

da una sentencia, la otra prohíbe. De tal manera que, vuelve a la decisión de los jueces en ineficaces a causa de su inejecutabilidad.

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA 48-12-IS/19 (IS CON RESPECTO A SENTENCIAS CONSTITUCIONALES QUE FUERON DEJADAS SIN EFECTO POR UNA EP)[20]

HECHOS: Varios legitimados activos, presentaron una IS de la sentencia mediante la cual se ratificó la sentencia de primera instancia de AP que presentaron en contra de Empresa Pública PETROECUADOR. Los accionantes alegaron que la empresa no había cumplido con lo ordenado con respecto al reintegro de los accionantes a las funciones que desempeñaban antes de ser cesados en sus cargos. De manera posterior, la CCE emitió la sentencia 020-15-SEP-CC correspondiente al caso No. 0762-12-EP en el que aceptó la EP y dejó sin efecto la sentencia[21] que se pretendía ejecutar mediante la IS presentada.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Es procedente la IS de una sentencia constitucional que ha sido dejada sin efecto por una EP?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte consideró que, cuando una EP ha dejado sin efecto la sentencia constitucional que se alega incumplida, es inoficiosa la verificación del cumplimiento por parte de la Corte:

> 15. Esto implica que, de manera posterior y sobrevenida a la demanda, la sentencia objeto de la acción de incumplimiento dejó de existir en el plano jurídico, por lo que resulta inoficioso que esta CCE verifique el cumplimiento que éste mismo organismo dejó sin efecto el 28 de enero de 2015, al aceptar la acción extraordinaria de protección del caso No. 762-12-EP.

DECISIÓN: Desestimar la acción.[22]

---

20 Voto unánime. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

21 La CCE decidió: "1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador. 2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada. 3. Como medida de reparación integral se dispone: 3.1 Dejar sin efecto las sentencias dictadas por el Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil de Santa Elena el 02 de septiembre de 2011, y la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena el 28 de febrero de 2012, dentro de la acción de protección propuesta por varios extrabajadores. 4. Disponer el archivo del proceso. 5. Notifíquese, publíquese y cúmplase".

22 Este criterio también puede encontrarse, entre otras, en las sentencias 63-13-IS/19 y 64-11-IS/19.

SENTENCIA 12-16-IS/21 (INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA POR ACTUACIONES ULTERIORES)[23]

HECHOS: Una persona presentó una IS con respecto a la sentencia de AP que presentó con otro accionante, en contra del Comandante General de la Policía, el Presidente del Consejo de Clases de la Policía y de la Procuraduría General del Estado debido que fueron dados de baja por presuntas actuaciones que habrían lesionado gravemente el prestigio de la institución y atentado gravemente contra la moral y las buenas costumbres. El accionante alegó que la sentencia dejó sin efecto la resolución que le daba de baja, lo cual no se cumplió por cinco meses y que, posterior a esto, se emitió un acto ulterior, el Acuerdo Ministerial No. 03308 mediante el cual se ordenó que se le dé de baja nuevamente, por los mismos hechos los cuales no habían sido borrados de su historial administrativo.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Puede configurarse el incumplimiento de una sentencia constitucional por la emisión de actos ulteriores por la entidad encargada del cumplimiento?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE analizó el cargo relacionado con el acto ulterior a la luz del artículo 22, numeral 5 de la LOGJCC, sobre violaciones procesales, el cual indica que: "5. No se podrán dictar actos ulteriores que afecten el fallo, bajo las mismas prevenciones". Así la Corte indicó que:

> 56. Por los motivos expuestos, si bien esta Corte observa el cumplimiento defectuoso respecto de la medida que tiene relación con el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, dictada en la sentencia de 25 de enero de 2011. (sic) El acuerdo Ministerial No. 03308 se constituyó en un acto ulterior que afectó dicha decisión, conforme el artículo 22 de la LOGJCC.

DECISIÓN: Aceptar la IS, declarar el cumplimiento defectuoso y ordenar medidas de reparación.[24]

---

23 Voto unánime, con voto concurrente de Rámiro Avila Santamaría. Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes.

24 Este criterio también se repite en las sentencias 9-17-IS/21 y 40-19-IS/21.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- No se puede declarar el incumplimiento de una medida implícita de reparación que no fue ordenada en la sentencia ni solicitada en la demanda.
- En un caso en el cual existe una IS presentada y la fase de seguimiento de cumplimiento de sentencias haya iniciado, prevalecerá la IS.
- La IS para el cumplimiento de sentencias de consulta de norma con un mandato determinado cabe, cuando existe un mandato de hacer o no hacer determinado.
- La CCE puede hacer cumplir una medida implícita en la decisión constitucional que se considera incumplida.
- Se puede solicitar el cumplimiento de los parámetros establecidos en los dictámenes de control de constitucionalidad de estados de excepción, pero no se puede, mediante la IS, exigir medidas que no fueron incluidas en el estado de excepción o dictamen de constitucionalidad de EE.
- Las resoluciones de medidas cautelares autónomas en las que no se observen decisiones contradictorias o un gravamen irreparable, no son objeto de la IS.
- No procede la IS respecto de una sentencia desestimatoria de una IS y, lo dicho por la Corte en calidad de *Obiter dicta*, por sí solo, tampoco puede ser reclamado mediante esta acción.
- No procede la IS por hechos sobrevinientes no relacionados directamente con las medidas dictadas en la sentencia constitucional que se alude incumplida, en casos en los que no estén relacionadas directamente con las medidas dictadas en la resolución.
- Existen “decisiones inejecutables” que contravienen expresa y manifiestamente el ordenamiento jurídico y que desnaturaliza las garantías jurisdiccionales, y al ser detectado que dicha decisión es inejecutable, la CCE no procede a la verificación del cumplimiento de las medidas y no es posible ordenar su cumplimiento.
- De acuerdo con lo establecido en la sentencia de precedente jurisprudencial obligatorio 001-10-PJO-CC, la CCE puede resolver antinomias jurisdiccionales cuando (i) cuando existe identidad de hechos y sujetos en causas distintas, que tienen resultados distintos; o (ii) cuando, sin tener identidad de sujetos procesales, convergen en el punto de ejecu-

ción con decisiones que tienen como resultado que lo que manda una sentencia, la otra prohíbe.

- No es procedente la IS de una sentencia constitucional que ha sido dejada sin efecto por una acción extraordinaria de protección.
- La CCE puede encontrar que, puede existir un acto ulterior que sea consistente con un incumplimiento, de una sentencia que *prima facie*, podría considerarse cumplida.
- La CCE considera que puede configurarse un incumplimiento por un acto ulterior que afecte el fallo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 22, numeral 5 de la LOGJCC.

PARTICULARIDADES EN LA TRAMITACIÓN

SENTENCIA 88-11-IS/19 (SUBSANACIÓN DE DEFECTOS EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA)[25]

HECHOS: El Secretario General y Representante Legal del Comité de Empresa de Trabajadores ECUDOS S.A. presentó una IS con respecto a la sentencia de AP que presentó en contra de la Dirección Regional del Trabajo y Mediación Laboral de Quito. Los accionantes alegaron que se incumplió con la medida de registrar a la directiva del Comité de Empresa de Trabajadores de ECUDOS S.A.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Tiene la CCE tiene la potestad de modificar la acción propuesta por el accionante, puesto que sus pretensiones y fundamentación se adecúan a la IS, y no a la AN?

ARGUMENTOS PRINCIPALES: La Corte verificó que el fin último de la causa iniciada por el accionante era el cumplimiento de la sentencia, lo cual lo propuso por vía de cumplimiento de la norma citada de la LOGJCC. Así, la CCE consideró que:

> 29. De este modo, se verifica que el fin último de la causa que nos ocupa no es asegurar la observancia de precepto legal reconocido en la LOGJCC que establezca una obligación de hacer o no hacer, clara expresa y exigible. Por el contrario, busca garantizar la ejecución de una sentencia emitida en el marco de un proceso de garantías jurisdiccionales, pretensión que se enmarca a lo dispuesto en la acción de incumplimiento [...].

25 Voto unánime. Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

> 30. En consecuencia, tomando en cuenta el análisis previo y sobre la base de los principios de iura novit curia y de formalidad condicionada, previstos en los números 7 y 13 del artículo 4 de la LOGJCC, esta Corte goza de la potestad de subsanar el error en que incurrió el accionante. Bajo este contexto, se procede a sustanciar la presente causa como una acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.

DECISIÓN: La Corte puede subsanar el error en que incurrió el accionante. Por tal razón, sustanció la causa como IS. Aceptó la acción y ordenó medidas de reparación integral.

SENTENCIA 43-18-IS/19 (LEGITIMACIÓN ACTIVA EN LA IS)[26]

HECHOS: Varias personas presentaron una IS con respecto al recurso de amparo mediante el cual se ordenó que el Registrador de la Propiedad del Distrito Metropolitano de Quito, inscriba la sentencia del Tribunal Constitucional.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Puede una IS ser presentada por personas ajenas al proceso del que emanó la acción?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte observó que la IS fue presentada por una persona que no fue parte procesal en el recurso de amparo. Sin embargo, y en concordancia con los artículos 9 y 164, numeral 1 de la LOGJCC, la Corte consideró que esta persona sí tenía legitimación activa en la IS , como consta en la sentencia:

> 32. Esta Corte toma en consideración, en primer lugar, que los accionantes en este caso, no fueron quienes comparecieron a través de la acción de amparo al Tribunal Constitucional. No obstante, sobre este aspecto, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en sus artículos 9 y 164 numeral 1 permite proponer acción de incumplimiento a quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente.

DECISIÓN: Aceptar la acción, declarar el incumplimiento.

26 Ocho votos a favor, sin contar con la presencia del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez.

SENTENCIA 11-15-IS/20 (DESISTIMIENTO TÁCITO)[27]

HECHOS: Una persona presentó una IS relacionada con la AP que presentó en contra del ISSFA, para solicitar que la entidad le permita acceder a la prestación del seguro de montepío. La accionante alegó que, a pesar de existir la sentencia de AP, el ISFFA no había acatado lo ordenado.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Implica la inasistencia de la parte accionante a la audiencia pública de la IS la aplicación del desistimiento tácito?

ARGUMENTO PRINCIPAL: En este caso, la CCE convocó a las partes a audiencia pública, a la cual la accionante no asistió. La entidad estatal involucrada en el proceso alegó que esto implicaba automáticamente el desistimiento tácito de la accionante, por lo que la acción debía ser desechada. Sin embargo, la Corte indicó que:

> 24. Es preciso señalar que el artículo 15 numeral 1 de la LOGJCC establece el desistimiento tácito como una forma de terminación del proceso constitucional, para el cual se requiere la concurrencia de dos situaciones, por un lado, la ausencia injustificada del accionante a la audiencia; y por otro, la necesidad imperativa de su presencia a la misma para demostrar el daño.
>
> 25. Concordantemente, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que el desistimiento tácito no procede de manera automática, sino que además de, configurarse las dos situaciones indicadas en el párrafo precedente, tampoco sea factible efectuar un pronunciamiento de fondo sobre la pretensión del accionante; es decir, que no sea posible establecer la violación a derechos constitucionales.
>
> 26. En este caso, se verifica que la presencia de la accionante no era indispensable para demostrar el daño y verificar el cumplimiento de la sentencia de 26 de noviembre de 2014, puesto que dentro del proceso existe información suficiente para continuar con el trámite y determinar si hubo o no incumplimiento de la sentencia; por lo que, no se ha configurado el desistimiento tácito y procede efectuar su análisis conforme lo señalado a continuación.

DECISIÓN: Desestimar la acción.

27 Ocho votos a favor, sin contar con la presencia de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

SENTENCIA 39-12-IS/19 (ROL DEL JUEZ EMISOR DE LA SENTENCIA EN SU CUMPLIMIENTO)[28]

HECHOS: Una persona presentó una IS con relación a la sentencia dictada en la AP que inició para solicitar que el GAD Municipal del cantón El Guabo determine dónde se iba a construir el relleno sanitario para dicho cantón. El accionante alegó que el GAD no había cumplido con lo ordenado en sentencia.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuál es el rol del juez emisor y ejecutor de la sentencia de la cual se reclama el cumplimiento?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte observó que, el accionante había presentado varios escritos en los que solicitaba al GAD y al juez de primera instancia y a la Corte Provincial el cumplimiento de la sentencia constitucional. A pesar de que la Corte pudo comprobar que el GAD había iniciado el cumplimiento, la Corte recordó que:

> 31. […] Sin perjuicio de aquello, debe añadirse que sigue siendo responsabilidad del juzgador de primer nivel, supervisar el cumplimiento íntegro de la decisión a partir de los criterios vertidos en esta sentencia, hasta que la autoridad municipal, en conjunto con la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Ambiente, a través de su dirección provincial, cumplan en forma integral con lo dispuesto […]

DECISIÓN: Aceptar la acción, declarar el incumplimiento.[29]

SENTENCIA 47-17-IS/21 (IS PRESENTADA POR ÓRGANO JURISDICCIONAL)[30]

HECHOS: Un juez ordenó el envío del expediente de la AP a la CCE debido a que indicó que la Corte es la única competente para resolver sobre el cumplimiento de la sentencia emitida en el caso.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuáles son las condiciones que deben cumplirse para que un órgano jurisdiccional encargado de la ejecución de la decisión constitucional pueda presentar una IS?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte estableció que, las juezas y los jueces

28 Voto unánime. Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez.

29 Este criterio se repite en las sentencias 14-16-IS/21, 20-16-IS/21 y 17-13-IS/21.

30 Ocho votos a favor, sin contar con la presencia de la jueza Carmen Corral Ponce. Juez ponente: Alí Lozada Prado.

constitucionales están llamados a hacer cumplir las decisiones que emiten en sus sentencias. Sin embargo, indicó que, de manera excepcional, la IS puede ser iniciada a petición del órgano encargado de su cumplimiento exclusivamente cuando existen impedimentos a la ejecución oportuna, los cuales deben estar claramente alegados:

> 22. Esta Corte considera que la justificación para que se inicie una acción de incumplimiento por requerimiento del órgano encargado de la ejecución de la decisión constitucional, examinada en esta sentencia, es de suma importancia por su relación con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. […] Es decir, lo ordinario debería ser que, de forma directa, los jueces constitucionales verifiquen el cumplimiento de las decisiones que adoptan y solo, subsidiariamente, las partes se vean avocadas a iniciar un nuevo proceso, la acción de incumplimiento, para que dichas decisiones se ejecuten. Excepcionalmente, la acción de incumplimiento puede no iniciar a petición de parte interesada, sino del órgano encargado de su ejecución; tal excepcionalidad se justifica, exclusivamente, por la existencia de impedimentos a la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional, que deben ser claramente alegados (art. 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la CCE, citado en el párr. 18 supra). Si se obviara esta justificación, los jueces, quienes están obligados a velar por la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional, podrían dilatar innecesariamente el proceso, comprometiendo, por tanto, uno de los elementos, el tercero, del derecho a la tutela judicial efectiva, relativo a la ejecución de las decisiones jurisdiccionales.

DECISIÓN: Negar la acción.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- La CCE, en el caso en el que la persona presente una acción por incumplimiento para hacer cumplir una norma que tiene como fin último el hacer cumplir la sentencia, puede modificar la acción para que sea una IS.
- Una IS puede ser presentada por cualquier persona que se considere afectada por el incumplimiento.
- En aplicación del artículo 15, numeral 1 de la LOGJCC, no procede el desistimiento tácito meramente por la ausencia de la parte accionante a la audiencia.

- No se puede hacer cumplir una sentencia proveniente de control concreto de constitucionalidad (como una consulta de norma) cuando la misma no contiene un mandato de hacer o no hacer determinado o para el cumplimiento general de precedentes constitucionales.
- El juez emisor (ejecutor) de la sentencia tiene la responsabilidad de supervisar el cumplimiento íntegro de la decisión.
- Las y los jueces constitucionales están llamados a hacer cumplir las decisiones que emiten en sus sentencias, pero de manera excepcional, pueden iniciar la IS cuando existen impedimentos a la ejecución oportuna, los cuales deben estar claramente alegados.

RECUADRO DE SENTENCIAS RELEVANTES DE IS

Tema central de la decisión	Número de sentencia con link
Medidas inejecutables por razones de orden fáctico y jurídico.	64-13-IS/19
Medidas que no han sido ordenadas ni solicitadas en la sentencia constitucional	55-13-IS/19
El reconocimiento de pago de intereses por mora es una medida de reparación económica independiente por el incumplimiento generado.	52-12-IS/19
Análisis del incumplimiento implica también examinar la motivación de la misma, y no solo la parte resolutiva.	66-12-IS/19
Medidas no ordenadas ni solicitadas	79-10-IS/19
IS derivado de hechos sobrevinientes a la sentencia constitucional.	20-12-IS/19
IS respecto de sentencias inejecutables.	86-11-IS/19, 20-19-IS/21
Subsanación de defectos en la presentación de la demanda.	88-11-IS/19
La IS prevalece por sobre la fase de seguimiento.	57-17-IS/19
Rol del juez emisor de la sentencia en su cumplimiento.	39-12-IS/19, 14-16-IS/21, 20-16-IS/21 y 17-13-IS/21
IS con respecto a sentencias constitucionales que fueron dejadas sin efecto por una acción extraordinaria de protección.	48-12-IS/19
Legitimación activa en la IS.	43-18-IS/19
IS respecto de resoluciones de medidas cautelares autónomas	61-12-IS/19, 30-20-IS/20, 31-20-IS/20, 33-20-IS/20 y 59-19-IS/21
Desistimiento tácito.	11-15-IS/20
Cumplimiento de medidas implícitas	109-11-IS/20

Precisiones sobre razones de orden fáctico y jurídico por las que no se puede ejecutar una medida.	57-12-IS/20
IS para el cumplimiento de medidas sin mandato determinado	37-14-IS/20
IS respecto de dictámenes de constitucionalidad de estado de excepción	29-20-IS/20
IS respecto de resoluciones de medidas cautelares autónomas	22-13-IS/20
IS respecto de sentencias desestimatorias	32-20-IS/20
Cumplimiento de medidas implícitas	57-18-IS/21
IS prevalece por sobre la fase de seguimiento	56-17-IS/21
IS sobre dictamen de EE	3-15-IS/21
IS sobre dictamen de EE	17-16-IS/21
IS para resolver antinomias jurisdiccionales.	32-17-IS/21
IS por actuaciones ulteriores	12-16-IS/21, 9-17-IS/21 y 40-19-IS/21.
IS presentada por órgano jurisdiccional	47-17-IS/21

1.1.2 ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO (AN)[31]

OBJETO DE LA GARANTÍA EN LA JURISPRUDENCIA

SENTENCIA 56-10-AN/20 (AN DE NORMAS DEROGADAS)[32]

HECHOS: El presidente de la CONAIE y el presidente del CONAPI, demandaron al Ministerio de Salud Pública por el presunto incumplimiento del artículo 18 y disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas, artículos 1, 10, 11.2, 56 y 57.12 de la Constitución de la República, artículos 24.1 y 25 de Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y artículos 25.1 y 33 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Es procedente la AN de una norma que ha sido derogada?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte encontró que, aunque la norma haya sido derogada, en su momento fue válida y tenía la posibilidad de generar efectos jurídicos, entre ellos, el establecimiento de obligaciones:

> 18. Ahora bien, el Ministerio de Salud Pública sostuvo que la derogatoria de la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas (constante en la disposición derogatoria primera de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, publicada en el segundo suplemento del registro oficial N°283, de 7 de julio de 20147) determinó que la obligación dejó de ser exigible (párr. 7 supra), pero no hay razones que fundamenten tal conclusión. Así, dado que la norma fue válida, tenía la virtualidad de generar efectos jurídicos, entre ellos, establecer obligaciones, lo que no se afecta por su posterior pérdida de vigencia.

Este criterio se repite, por ejemplo, en la sentencia 38-12-AN/19.

---

31 CRE: Art. 93: La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional.

32 Ocho votos a favor con la ausencia del juez Enrique Herrería Bonnet. Juez ponente: Ali Lozada Prado.

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA 45-17-AN/21 (PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO)[33]

HECHOS: La CCE conoció una AN presentada en relación al presunto incumplimiento por parte de la Contraloría General del Estado de dos pronunciamientos emitidos por el Procurador General del Estado. Los mismos versaban sobre los recursos del ISSFA destinados a la cobertura de las diversas prestaciones de los afiliados como fondos de terceros y el segundo, sobre la contribución del cinco por mil que beneficia al ISSFA.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Son los pronunciamientos del Procurador General del Estado objeto de acción por incumplimiento?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte recordó los artículos 436 numeral 5 y 52 de la LOGJCC en los cuales consta el ámbito de aplicación de la acción por incumplimiento. Así, en su análisis con respecto a los pronunciamientos del Procurador General del Estado indicó que:

> 36. Es así que, en el caso concreto, esta Corte encuentra que por el contenido de lo dispuesto en los pronunciamientos que se acusan incumplidos, estos contienen un mandato general y abstracto en el sentido de que para el cálculo de la contribución del cinco por mil a favor de la CGE, no se debían considerar los aportes de los afiliados del ISSFA. Tampoco están dirigidos a un individuo o grupo de individuos en particular sino al ente que debe determinar el monto de la contribución, son vinculantes y no se agotan con su cumplimiento dado que debían ser tomados en cuenta cada vez que se realizaba el cálculo de la contribución del cinco por mil a favor de la CGE. Por consiguiente, esta Corte encuentra que los pronunciamientos del Procurador General del Estado, sujetos a análisis en este caso concreto, por su contenido se reputan actos normativos.

DECISIÓN: Aceptar la acción por incumplimiento, declarar el incumplimiento de la obligación contenida en los pronunciamientos, disponer medidas.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- Es procedente la AN de normas que han sido derogadas.

33 Ocho votos a favor, con un voto salvado del juez Ramiro Avila Santamaría. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

- Los pronunciamientos del Procurador General del Estado pueden ser objeto de AN si contienen un mandato general y abstracto, están dirigidos al ente y no se agotan con su cumplimiento.

CONSIDERACIONES SOBRE EL REQUISITO DEL RECLAMO PREVIO

SENTENCIA 3-11-AN/19 (NECESIDAD DE CONFIRMAR LA EXISTENCIA DE UN RECLAMO PREVIO)[34]

HECHOS: Una persona presentó una AN y alegó que los Notarios Públicos de Pichincha no estaban cumpliendo con los artículos 199 de la Constitución, 296 de Código Orgánico de la Función Judicial y 6 de la Ley Notarial al no dar fe pública en cualquier acto en el cual estuviese involucrado una persona de nacionalidad cubana.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Puede la CCE resolver una AN en la cual no existe una prueba de reclamo previo?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte confirmó el criterio de la sentencia 1-12-SAN-CC y estableció la necesidad de confirmar la existencia de un reclamo previo que exija el cumplimiento de lo dictado en la obligación sobre la que se demanda el cumplimiento:

> 21. [...] En el marco de una acción por incumplimiento, para que la CCE tenga por ciertos los hechos alegados resulta indispensable que dentro del proceso exista prueba suficiente de que el hecho ocurrió. De ahí que, respecto de la acción por incumplimiento, la LOGJCC exige presentar una prueba de reclamo previo, no solo como una formalidad sino como un requisito para que tal incumplimiento se configure. De hecho, la demostración de este hecho es un requisito que corresponde a la esencia de la acción en cuestión.

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA 41-11-AN/19 (RECLAMO PREVIO DE NORMAS QUE SE CONSIDERAN INCUMPLIDAS)[35]

HECHOS: El representante legal de la Empresa Eléctrica Regional del Sur S.A

34 Voto unánime. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

35 Voto unánime. Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet.

(EERSA), presentó AN de las normas contenidas en las disposiciones transitorias segunda (2.2.1.5) y décima (10.4) y el en artículo 41 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) en contra de una jueza de coactiva del GAD Municipal de Catamayo. El accionante alegó que luego de la entrada en vigencia de la LOEP, la EERSA quedó exenta de los impuestos municipales a los activos totales y a la patente municipal por ser una empresa pública y que la jueza de coactiva había dispuesto la retención y embargo de dinero.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Puede la Corte pronunciarse sobre el presunto incumplimiento de normas que no estuvieron contenidas en el reclamo previo?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte comprobó que la evidencia de reclamo previo remitido a la Corte solamente implicaba a las dos primeras normas citadas y no al artículo 41 de la LOEP, por lo que decidió que no podía pronunciarse sobre esta última:

> 34. Respecto a la primera pretensión de la accionante, esta Corte limitará su análisis de incumplimiento de las normas cuya aplicación fue reclamada de forma previa a la interposición de esta acción y sobre las cuales existe prueba del reclamo, estas son, las disposiciones transitorias segunda (2.2.1.5.) y décima (10.4.) de la LOEP; puesto que, luego de haber revisado la prueba del reclamo previo que fue aparejada a la demanda, se ha constatado que la accionante no exigió a la accionada, antes de la presentación de esta acción, el cumplimiento del artículo 41 de la LOEP, sino exclusivamente de las disposiciones transitorias segunda (2.2.1.5) y décima (10.4) de la referida ley.

DECISIÓN: Negar la acción.

SENTENCIA 21-18-AN/21 (RECLAMO PREVIO Y PRINCIPIO DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL)[36]

HECHOS: Los miembros del Directorio de la Asociación de Jubilados de Petrocomercial presentaron AN de la Disposición General Primera de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la administración de fondos complementarios cerrados, en contra de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera del Ministerio de Trabajo, la Superintendencia de Bancos y Seguros y otros. Los accionantes alegaron que las entidades accionadas no habían emitido los actos administrativos y regulaciones para garantizar los derechos adquiridos por los pensionistas.

36 Voto unánime. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La CCE puede declarar el incumplimiento de una norma que no fue parte del reclamo previo?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte recordó lo establecido en el artículo 227 de la Constitución e indicó que:

> 22. La Corte ha establecido que, a la luz del principio de coordinación interinstitucional, una vez presentado el reclamo previo en la Corporación, la institución demandada tiene el deber de organizar el cumplimiento con otras entidades competentes, sin que sea necesario que los accionantes acudan a cada una de las entidades involucradas a presentar el reclamo previo.

Por lo que, sin perjuicio de que debe existir evidencia del reclamo previo como requisito esencial de la acción de incumplimiento, los accionantes no están obligados a presentarlo en todas las instituciones posibles, sino que el cumplimiento debe ser coordinado entre las entidades involucradas.

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA 11-15-AN/21 (PRUEBA ADECUADA PARA EL RECLAMO PREVIO)[37]

HECHOS: El Director Distrital de Salud No. 13D03 del Ministerio de Salud Pública presentó AN respecto del artículo 65 de la Resolución No. C.D. 301 publicada en el Registro Oficial No. 128 de 11 de febrero de 2021, emitida por el Consejo Directivo del IESS que contiene la Codificación del Reglamento de afiliación, recaudación y control contributivo, por el director provincial del IESS de Manabí. El accionante alegó que la entidad solicitó que se realice el comprobante de pago, se emita el título de crédito y se proceda al cobro de por vía coactiva de glosas patronales, pese a existir procedimientos administrativos y judiciales pendientes de resolución, sin tomar en cuenta el artículo 65 de la resolución mencionada.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Bajo qué supuesto la prueba del reclamo previo aportada por el accionante no es adecuada?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte estimó que la prueba del reclamo previo aportada por el accionante no era adecuada debido a que se había solicitado el cumplimiento de una norma diferente a aquella que constaba en los documentos de evidencia del reclamo previo:

37 Voto unánime. Jueza ponente: Carmen Corral Ponce.

19. En tal sentido, se observa que el reclamo previo no se relacionó en forma alguna al incumplimiento de la norma que se impugna en esta acción; por tanto, el mismo es inexistente. Adicionalmente, no se evidencia documentación alguna tendiente a reclamar el incumplimiento del artículo 65 de la Resolución C.D. 301; efectivamente, como se ha referido de los antecedentes procesales, se evidencian reclamaciones administrativas y contencioso administrativas tendientes a impugnar glosas emitidas por el IESS, sin que las mismas se relacionen con el artículo presuntamente incumplido y reclamado en esta acción. Consecuentemente, se concluye que la entidad accionante no ha dado obediencia a un requisito esencial para la tramitación de la acción por incumplimiento, el cual está determinado en el artículo 54 de la LOGJCC [...].

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA 28-19-AN/21 (CUMPLIMIENTO DE INFORMES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS)[38]

HECHOS: Varias personas, presentaron AN en contra de la Secretaría de Derechos Humanos por el presunto incumplimiento de lo dispuesto en los informes No. 354, 363, 367, 372 y 382 aprobados por el Consejo de Administración de la OIT.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Ante qué entidad se debe realizar el reclamo del incumplimiento de un informe de un organismo internacional de derechos humanos?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte consideró pertinente señalar que existen algunas particularidades al análisis cuando la AN es propuesta con respecto al presunto incumplimiento de sentencias o informes de organismos de derechos humanos:

64. Cuando la CCE conoce una acción por incumplimiento destinada a garantizar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, el análisis tendrá algunas particularidades diferenciadoras respecto de las acciones por incumplimiento dirigidas a garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico. Así, para analizar la procedencia de la acción en este tipo de supuestos, la Corte debe primero establecer si la decisión fue emitida por un organismo internacional de derechos humanos. [...]

38 Siete votos a favor, con un voto en contra del juez Enrique Herrería Bonnet y excusa aceptada por el Pleno del juez Alí Lozada Prado. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

67. Asimismo, la Corte debe tomar en consideración la particular naturaleza de las decisiones internacionales en materia de derechos humanos y sus diferencias respecto de las normas que integran el sistema jurídico. Entre otros elementos, la Corte debe tener en cuenta que, al emitirse en el contexto del derecho internacional, las sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos se refieren y establecen obligaciones al Estado ecuatoriano como un todo y no particularizan a las entidades u organismos del ordenamiento jurídico interno que, según el régimen de competencias aplicable, son encargadas de ejecutar dichas obligaciones. [...]

72. Como se mencionó, al exigirse el cumplimiento de una decisión emitida por un organismo internacional de derechos humanos en el marco del derecho internacional, esta se refiere en general al Estado ecuatoriano y no individualiza los órganos del Estado a los cuales están dirigidas las decisiones adoptadas. En consecuencia, en estos casos, **no se puede exigir a quien acciona esta garantía que reclame el cumplimiento a todas aquellas entidades que podrían llegar a estar involucradas en el cumplimiento de la decisión. Al contrario, en este tipo de casos, la Corte considera que este requisito se verifica mediante un reclamo realizado a la entidad que, según el ordenamiento jurídico ecuatoriano, tiene la obligación de coordinar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de decisiones internacionales en materia de derechos humanos**. [Énfasis añadido]

DECISIÓN: Aceptar parcialmente la acción por incumplimiento y declarar el incumplimiento.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- La CCE ha determinado que la presentación del reclamo previo es indispensable para corroborar que ha existido el incumplimiento.
- La CCE solamente puede pronunciarse sobre el presunto incumplimiento de normas que estuvieron contenidas en el reclamo previo.
- Cuando el cumplimiento de una obligación sea pertinente para varias entidades estatales, el accionante no está obligado a presentar un reclamo previo en cada una de las entidades, debido al principio de coordinación interinstitucional.
- Un reclamo previo que no versa sobre la norma que se alega incumplida no es prueba adecuada de la realización de un reclamo previo.
- El reclamo del incumplimiento de una decisión de organismo interna-

cional corresponde ser efectuada ante la entidad que, según el ordenamiento jurídico ecuatoriano, tiene la obligación de coordinar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de decisiones internacionales en materia de derechos humanos.

OBLIGACIÓN DE HACER O NO HACER CLARA, EXPRESA Y EXIGIBLE

SENTENCIA 37-13-AN/19 (ANÁLISIS DE OBLIGACIÓN DE HACER O NO HACER CLARA, EXPRESA Y EXIGIBLE)[39]

HECHOS: Una persona presentó una AN del artículo 110 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA). El accionante alegó que el ISSFA había hecho caso omiso de la Resolución No. MRL-2012-0054 mediante la cual se había incrementado la pensión de los militares activos.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuáles son los pasos de análisis que debe realizar la CCE para identificar la existencia de un incumplimiento de acuerdo con el artículo 52 de la LOGJCC?

ARGUMENTO PRINCIPAL: En este caso, la Corte ratificó los pasos que debe seguir para determinar si existe o no un incumplimiento de la norma y consideró que:

> 37. Ahora bien, a efectos de resolver la presente acción, conforme dispone el artículo 93 de la Constitución, en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, corresponde a la CCE, analizar, **primero, si la norma objeto de la presente acción por incumplimiento contiene una obligación de hacer o no hacer. Es decir, la Corte debe verificar que la norma no se limite a definir, describir o permitir, sino que verdaderamente establezca una obligación.**
>
> 38. Si la norma contiene una obligación de hacer o no hacer, la CCE debe pasar a analizar **que la obligación sea clara, expresa y exigible.** *Para que una obligación sea considerada* **clara, los elementos de la obligación (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) deben estar determinados o ser fácilmente determinables. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación.**
>
> 39. Para que una obligación sea **expresa debe estar redactada en términos**

39 Voto unánime. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

> **precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos**. El contenido de la obligación debe estar manifiestamente escrito en la ley, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta. Finalmente, para que una obligación sea **exigible no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse.** Solo si existen estos presupuestos, la CCE puede analizar si se cumplió o no la obligación. [Énfasis añadido][40]

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA 7-12-AN/19 (CONGRUENCIA ENTRE LA OBLIGACIÓN RECLAMADA Y LA OBLIGACIÓN QUE CONTIENE LA NORMA)[41]

HECHOS: Varios accionantes presentaron AN alegando el incumplimiento por parte del Ministerio de Educación de la disposición transitoria vigesimoprimera de la Constitución. Los accionantes alegaron que la entidad no había realizado el pago de la compensación variable para la jubilación prevista en la norma.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La disposición vigesimoprimera de la Constitución contiene la obligación cuyo cumplimiento se exige en la demanda?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte encontró que, en el caso bajo análisis, la obligación cuyo cumplimiento se demandaba, tenía una discrepancia con la obligación que contenía la norma y que era indispensable que las dos sean congruentes:

> 16. […] la Corte responde al problema jurídico planteado en el sentido de que la disposición transitoria vigesimoprimera invocada contiene una obligación muy distinta a la obligación cuyo cumplimiento reclaman los accionantes. En primer lugar, por la falta de identidad de los sujetos pasivos: el legislativo y el Ministerio de Educación, respectivamente. Y, en segundo lugar, porque la obligación alegada por los accionantes es una **obligación de acción** *(entregar una cantidad de dinero* **fija:** *150 SBU), mientras que la obligación envuelta en la señalada disposición transitoria es una* **obligación de fin** *(el de estimular la jubilación de los docentes mediante una regulación que debe respetar ciertos límites, uno de los cuales consiste en que la compensación* **variable** *no supere los 150 SBU).* [Énfasis en el original][42]

40 Este criterio se repite, entre otras, en la sentencia 7-12-AN/19.

41 Ocho votos a favor, con la ausencia del juez Hernán Salgado Pesantes. Juez ponente: Alí Lozada Prado.

42 Este criterio se repite, entre otras en las sentencias 15-20-AN/20 y 15-14-IN/21.

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA 20-15-AN/21 y acumulados (LA RAZONABILIDAD DE LAS INTERPRETACIONES CONTRADICTORIAS DE LA NORMA QUE SE ACUSA INCUMPLIDA)[43]

HECHOS: Varios pensionistas jubilados, demandaron al Ministerio de Transporte y Obras Públicas mediante una AN del decreto ejecutivo No. 172, publicado en el Registro Oficial No. 90 de 17 de diciembre de 2009. Los accionantes alegaron que la entidad debía pagar la transferencia solidaria establecida en el decreto, con los intereses legales.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Las interpretaciones contradictorias que se derivan de la norma cuyo cumplimiento se reclama, afectan a su claridad?

ARGUMENTO PRINCIPAL: En su análisis, la Corte consideró la razonabilidad de las interpretaciones contradictorias de las normas que se pretendía hacer cumplir, dado que tanto los accionantes como el Ministerio tenían interpretaciones razonables de las mismas. Esta razonabilidad de interpretaciones contradictorias afectaría al elemento de la claridad:

> 30. La razonabilidad de ambas interpretaciones contradictorias nos permite concluir que, en este caso, la obligación cuyo cumplimiento se pretende no es clara, pues resulta controvertible que, como alegan los accionantes, las disposiciones invocadas por ellos entrañen una norma que establezca la obligación cuyo cumplimiento pretenden, en los términos referidos en el párrafo 18 supra. Esta falta de claridad -de si a la obligación pretendida se desprende o no de las disposiciones impugnadas- dadas las circunstancias del caso, supone la existencia de un problema interpretativo complejo, que no puede ser resuelto en una vía procesal-constitucional tan sumaria como la acción por incumplimiento.

DECISIÓN: Desestimar las acciones.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- Para determinar si la norma es clara, los elementos de la obligación (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) deben estar

43 Voto unánime, con votos concurrentes de las juezas Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín, Ramiro Avila y Carmen Corral Ponce. Juez ponente: Alí Lozada Prado.

determinados o ser fácilmente determinables. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación.

- Para determinar si la norma es expresa debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos
- Para que la norma sea exigible no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse.
- Debe existir una congruencia entre la obligación reclamada y la obligación que contiene la norma.
- La razonabilidad de interpretaciones contradictorias puede afectar a la claridad de la norma que se alega incumplida.

PARTICULARIDADES EN LA TRAMITACIÓN

SENTENCIA 29-13-AN/19 (EL DESISTIMIENTO TÁCITO EN LA ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO)[44]

HECHOS: Varios profesores del Colegio Fernández Madrid, presentaron AN en contra del Director Metropolitano de la Unidad de Administración del Talento Humano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito con respecto al Acuerdo Ministerial No. 0021-2012 de 27 de enero de 2012. Los accionantes alegaron que la entidad no había cumplido con lo indicado con respecto al incremento de las remuneraciones.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cómo debe operar el desistimiento tácito en las acciones por incumplimiento?

ARGUMENTOS PRINCIPALES: Los representantes del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito argumentaron que la inasistencia de los accionantes a la audiencia pública frente a la CCE debía resultar en la declaración de desistimiento tácito de la acción.

La Corte consideró que, en aplicación de los artículos 14 y 15 de la LOGJCC:

> [...] la ausencia de la persona accionante o afectada podrá considerarse como desistimiento tácito, cuando no exista justa causa para la no comparecencia y su presencia fuere indispensable para demostrar el daño.

44 Voto unánime. El juez ponente en este caso fue Enrique Herrería Bonnet.

24. En este sentido, atendiendo a lo requerido por la parte accionada y considerando que, en la demanda se detalló el presunto incumplimiento y los fundamentos sobre los aparentes daños perpetrados y, que, de acuerdo con el artículo 57 de la LOGJCC, corresponde a la parte accionada justificar el incumplimiento dentro la audiencia; esta Corte verifica que la presencia de la parte accionante en la audiencia no era indispensable para demostrar el daño alegado. En consecuencia, se niega la solicitud de la parte accionada.

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA 33-13-AN/20 (MEDIDAS DE REPARACIÓN SUSTITUTIVA POR MEDIDAS QUE NO SE CUMPLIERON EN SU DEBIDO MOMENTO)[45]

HECHOS: La Defensoría del Pueblo del Azuay presentó AN mediante la cual solicitó que se cumpla la Ordenanza Provincial que garantiza el ejercicio de los derechos y el desarrollo integral de NNA en el Azuay, aprobada el 31 de mayo del 2011. La accionante alegó que el Consejo Provincial del Azuay no había asignado el 3% de los ingresos no tributarios del gobierno provincial en el presupuesto, que tenía como fin la implementación de las políticas que aseguren el desarrollo de NNA, entre otras medidas.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuál es la reparación adecuada al existir una medida que puede ser cumplida de manera tardía?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte constató que las obligaciones se habían incumplido por nueve años y que era imposible que el obligado cumpla lo que se debía haber hecho en el transcurso de ese tiempo, dado que no eran obligaciones susceptibles de ser cumplidas de manera tardía. Por lo anterior dispuso una "medida de reparación sustitutiva" en el decisorio:

4. Disponer, como medida de reparación sustitutiva conforme a lo indicado en los párrafos 55 y 56, que, en sesión pública virtual del Consejo Provincial del Azuay, a realizarse en el plazo de 30 días, se ofrezca disculpas públicas a la niñez y adolescencia del Azuay, por haber incumplido la obligación contenida en el artículo 15 y 23 de la Ordenanza Provincial. Así mismo, en dicho evento deberá comprometerse al irrestricto cumplimiento de dicha Ordenanza en defensa y beneficio del desarrollo integral y de los derechos constitucionales de este grupo de atención prioritaria. Dicha disculpa pública deberá ser publicada en la página web del Consejo Provincial por el lapso de tres meses. A tal evento

45 Voto unánime. Jueza ponente: Carmen Corral Ponce.

procurará invitar a organizaciones sociales comprometidas con la niñez y adolescencia, así como a grupos de niños y consejos estudiantiles de la provincia.

DECISIÓN: Aceptar la acción por incumplimiento, disponer medidas de reparación, incluyendo la medida de reparación sustitutiva.

SENTENCIA 25-14-AN/21 y acumulado (REPARACIÓN EN EQUIDAD EN ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO)[46]

HECHOS: La CCE conoció una AN presentada por tres personas por el presunto incumplimiento de las medidas cautelares otorgadas a su favor por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Los accionantes alegaron que las medidas que contenía la Resolución No. 6/2014 de 24 de marzo de 2014, no fueron cumplidas por el gobierno ecuatoriano.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La CCE puede dictar medidas de reparación económicas en equidad al comprobar que existió un incumplimiento?

ARGUMENTO PRINCIPAL: Las medidas cautelares emitidas por la CIDH fueron revocadas previo al sorteo al juez sustanciador en la CCE. Sin embargo, el análisis realizado por la Corte en este caso, implicó el revisar si, mientras que estaban vigentes, fueron incumplidas o no. Así, encontró que la resolución de medidas cautelares emitida por la CIDH fue incumplida y decidió dictar una medida de reparación como consta en la misma:

> 54. Finalmente, conforme lo ha realizado la CCE en anteriores oportunidades, por haberse configurado el incumplimiento de la Resolución No. 6/2014, como reparación inmaterial se ordena que la entidad responsable realice un pago único en equidad de $5.000,00 USD (cinco mil dólares americanos) a cada uno de sus beneficiarios, José Cléver Jiménez Cabrera, Fernando Alcibíades Villavicencio Valencia y Carlos Eduardo Figueroa. Esta medida se dispone sin perjuicio de las acciones que estimen para reclamar otras afectaciones que consideren pudieron haberse generado por el mencionado incumplimiento.

DECISIÓN: Aceptar las acciones por incumplimiento presentadas en los dos casos, declarar el incumplimiento de la resolución de medidas cautelares emitidas por la CIDH mientras que estuvieron vigentes y, entre otros, ordenar el pago único en equidad.

46 Voto unánime, con votos concurrentes de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez. Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- No opera el desistimiento tácito de manera automática en la acción por incumplimiento.
- La Corte puede establecer medidas de reparación sustitutivas al comprobarse la posibilidad de un cumplimiento tardío.
- La Corte puede dictar medidas de reparación a favor de quien ha sufrido el incumplimiento de una decisión de organismo internacional y esta puede ser un valor económico fijado en equidad.

RECUADRO DE SENTENCIAS RELEVANTES EN AN

Tema central de la decisión	Número de sentencia con link
Necesidad de confirmar la existencia de un reclamo previo.	3-11-AN/19
Reclamo previo de normas que se consideran incumplidas.	41-11-AN/19
Análisis de obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.	37-13-AN/19
Congruencia entre la obligación reclamada y la obligación que contiene la norma.	7-12-AN/19, 15-20-AN/20 y 15-14-IN/21
Resolución de amnistía emitido por la Asamblea Nacional es objeto de AN.	23-11-AN/19
Informe emitido por el Sindicato de Trabajadores no es objeto de AN.	11-14-AN/19
El desistimiento tácito en la acción por incumplimiento.	29-13-AN/19
Resolución del Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje no es objeto de AN	41-17-AN/20
Los mandatos constitucionales no son objeto de la acción por incumplimiento.	1-14-AN-/20
AN de normas derogadas.	56-10-AN/20 y 38-12-AN/19
Medidas de reparación sustitutiva por medidas que no se cumplieron en su debido momento.	33-13-AN/20
La razonabilidad de las interpretaciones contradictorias de la norma que se acusa incumplida.	20-15-AN/21 y acumulados
Reclamo previo y principio de coordinación interinstitucional.	21-18-AN/21
Prueba adecuada para el reclamo previo.	11-15-AN/21
Un instrumento que se llama “decreto ejecutivo” pero es en realidad un acto administrativo con efectos individuales no es objeto de AN.	7-14-AN/21
Reparación inmaterial en AN	25-14-AN/21 y acumulado
Cumplimiento de informes de organismo internacional de derechos humanos.	28-19-AN/21
Pronunciamientos de la PGE	45-17-AN/21

1.2 DE CONOCIMIENTO DE JUECES DE INSTANCIA

El ordenamiento jurídico constitucional ecuatoriano ha previsto la existencia de garantías jurisdiccionales cuyo conocimiento se encuentra a cargo de los jueces y juezas de instancia y, en apelación, de las Cortes Provinciales. En la presente guía, revisaremos los aportes jurisprudenciales del Organismo al diseño y contenido de la AP, HC y HD.

1.2.1 ACCIÓN DE PROTECCIÓN (AP)[47]

La AP constituye la garantía jurisdiccional que por excelencia permite a los ciudadanos exigir judicialmente la reparación de sus derechos constitucionales. Sin embargo, para la justicia constitucional ecuatoriana, ha sido un reto establecer qué conflictos son propiamente constitucionales y cuáles se reservan al ámbito de la legalidad.

Con el afán de dar luces sobre este conflicto, la presente guía expone las sentencias de la CCE en las que el Organismo ha delineado los límites de su objeto y ha aclarado aspectos procesales relevantes de su tramitación.

OBJETO, EFECTOS Y NATURALEZA

SENTENCIA 758-15-EP/20 (DIFERENCIAS ENTRE EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO Y LA AP)[48]

HECHOS: EP presentada en contra de la sentencia de apelación de AP, que revocó la sentencia de primera instancia que aceptó una acción planteada en contra del acto de anulación del proceso de votación del Consejo Estudiantil emitido por el rector del colegio municipal Sebastián de Benalcázar, por vulnerar los derechos a la asociación, a la libertad de expresión y a elegir y ser elegido.

47 CRE: Art. 88: La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

48 Ocho votos a favor, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuál es la diferencia entre el trámite administrativo y la AP?

ARGUMENTO PRINCIPAL: Para establecer la diferencia entre el trámite administrativo y la AP la Corte se refirió a los efectos y naturaleza de cada uno de ellos:

> 33. A juicio de esta Corte, los efectos y la naturaleza de un procedimiento administrativo difieren de aquellos de una garantía jurisdiccional. En particular, el procedimiento administrativo tiene fines distintos a la garantía jurisdiccional de la acción de protección. Así, mientras que las pretensiones dentro del trámite administrativo implican la revisión del cumplimiento de normativa legal y reglamentaria que regula competencias, procedimientos y sanciones en el ámbito administrativo, las pretensiones de una acción de protección se basan en vulneraciones de derechos reconocidos en la Constitución.
>
> 34. [...] Si bien el ordenamiento jurídico permite que un órgano administrativo pueda dictar medidas de protección en caso de que considere que existe vulneración de derechos, ello no obsta a que los órganos que ejercen jurisdicción y que conocen una acción de protección deban analizar si existe vulneración de derechos constitucionales. El hecho de que un procedimiento administrativo tenga la potencialidad de solventar una controversia que genere vulneración de derechos, no impide que se pueda activar la vía constitucional y, menos aún, que el juez que conoce una acción de protección analice si existe vulneración de derechos constitucionales.

DECISIÓN: La Corte aceptó la acción, declaró que la sentencia de apelación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y ordenó, como medidas de reparación la publicación de la sentencia por parte del CJ y la CCE.

Derecho reclamado

SENTENCIA 176-14-EP/19 (TUTELA DEL DERECHO A LA PROPIEDAD MEDIANTE AP)[49]

HECHOS: EP presentada contra la sentencia de apelación dictada dentro de una AP, a causa de la vulneración del derecho a la propiedad, ante la afectación a dos lotes de terreno con la construcción de una obra pública, sin mediar declaratoria de utilidad pública ni haber sido previamente expropiados.

49 Voto unánime. Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuándo la afectación de la propiedad puede ser tutelada mediante AP?

ARGUMENTO PRINCIPAL: En sentencia de mérito, la Corte manifestó que:

> En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el derecho a la propiedad dimensión: (i) como derecho constitucional; y, (ii) como reconocimiento a la titularidad respecto de un bien, relacionado al goce de los derechos reales bajo las modalidades y formas determinadas en el Código Civil.
>
> En su dimensión como derecho constitucional, el derecho a la propiedad genera dos obligaciones a cargo del Estado: la primera, de promover el acceso a la propiedad y la segunda, de abstenerse de vulnerar dicho derecho. No obstante, el Estado puede limitar la propiedad de una persona mediante la expropiación de bienes, sin que esto constituya una violación de su derecho, cuando cumpla con las formas y condiciones Constitución y la ley.
>
> Particularmente, el artículo 323 de la CRE establece que las razones de utilidad pública o de interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago. Contrario sensu, **sin la correspondiente declaratoria de utilidad pública y pago, la intromisión a la propiedad de una persona se tornaría en una práctica estatal inconstitucional y confiscatoria**.
>
> […] se verifica que el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (anterior, CORPECUADOR), quien era la encargada de la obra pública en cuestión, vulneró el derecho del accionante a la propiedad al no haber declarado por sí mismo o por solicitud al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Vicente, la utilidad pública del terreno afectado y además, porque tampoco pagó el justo precio […].

DECISIÓN: La Corte aceptó la acción y en sentencia de mérito declaró la vulneración del derecho a la propiedad.

SENTENCIA 1679-12-EP/20 (RECLAMO DE DERECHOS LABORALES MEDIANTE AP)[50]

HECHOS: EP presentada en contra de sentencia de apelación de AP que revocó la sentencia de primera instancia y declaró con lugar la AP propuesta en contra la resolución del Inspector de Trabajo dentro del trámite de visto bueno.

50 Ocho votos a favor, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuándo puede un caso de materia laboral ser conocido a través de una AP?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte aclaró que la procedencia de una EP dependerá de los hechos específicos de cada caso y de la existencia o no de elementos que justifiquen la intervención de la justicia constitucional y para impugnar una resolución de visto bueno depende de la existencia de una vía ordinaria adecuada y eficaz. Así, manifestó:

> 61. [...] En estos casos, cuando efectivamente se ha diseñado un mecanismo adecuado y eficaz, por regla general, la justicia constitucional debe dar deferencia a la justicia ordinaria, para evitar la superposición de una frente a la otra. [...].
>
> 64. [...] Como regla general, esta vía [vía laboral ordinaria] debe considerarse adecuada y eficaz para proteger derechos laborales por cuanto el proceso laboral ordinario se basa en principios y reglas orientadas a proteger al trabajador y equilibrar la situación de desventaja en la que se encuentra frente a su empleador[51] [...].
>
> 66. Por lo anterior, discusiones de índole estrictamente laboral, tales como el pago de remuneraciones adeudadas u otro tipo de haberes laborales, la verificación de las causales de procedencia del visto bueno u otras alegaciones respecto a la terminación de la relación laboral como despido intempestivo y, en general, conflictos cuya pretensión sea el reconocimiento de haberes laborales, cuentan con una vía adecuada y eficaz ante la justicia ordinaria[52]. Así, como regla general, la acción de protección no puede sustituir a la vía laboral ordinaria respecto de la impugnación de una resolución de visto bueno y, en estos casos, los jueces constitucionales deben dirigir al accionante a la vía adecuada y eficaz para resolver su pretensión.
>
> 67. Sin embargo, como ya se mencionó, este no puede ser un criterio absoluto por cuanto implicaría la completa desnaturalización de la acción de protección como la garantía más idónea para la tutela de derechos constitucionales. Así, pueden existir situaciones fácticas excepcionales en las cuales la vía ordinaria pierda su carácter de adecuada y eficaz y, en estos casos, será la vía constitucional la más idónea y efectiva para la protección de derechos constitucionales.

51 Entre otros, véase los principios contenidos en el artículo 326 de la Constitución y en los arts. 4, 5, 7 del Código de Trabajo, así como las reglas especiales del COGEP aplicables a conflictos laborales.

52 Respecto a la procedencia de la acción de protección para determinaciones patrimoniales por despido intempestivo, está Corte en la sentencia 026-13-SEP-CC, caso 1429-11-EP, manifestó lo siguiente: "*la acción de protección no es la vía adecuada para solicitar exclusivamente el pago o reliquidación de indemnizaciones por despido intempestivo, pues aquello implicaría la yuxtaposición de la justicia constitucional por sobre la ordinaria*".

> 81. Por ello, afirmar que la mera resolución de una acción de protección en contra de un visto bueno constituye una vulneración a la seguridad jurídica, ignora la existencia de supuestos excepcionales que pueden convertir en procedente una acción de protección contra este tipo de actos. La determinación de la procedencia o no de una acción de protección dependerá de los hechos específicos de cada caso y de la existencia o no de elementos que justifiquen la intervención de la justicia constitucional, por lo que está sujeta a la conclusión a la que arribe cada juzgador después de realizar el análisis requerido por la Constitución y la ley.

DECISIÓN: La CCE declaró que la sentencia de segunda instancia vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento y de motivar las decisiones judiciales. Además, la Corte dispuso dejar sin efecto la sentencia y ordenó que, previo sorteo, otros jueces de segunda instancia resuelvan el recurso de apelación de la AP.

SENTENCIA 1178-19-JP/21 (IMPROCEDENCIA DE EXIGIR LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO MEDIANTE AP)[53]

HECHOS: En sentencia de revisión, la CCE analizó la improcedencia y desnaturalización de la AP como garantía jurisdiccional puesto que se habría declarado el derecho de dominio a favor del accionante de la AP respecto de un bien inmueble, a través de una declaratoria de prescripción adquisitiva extraordinaria.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Puede la declaratoria de que ha operado la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio ser objeto de la AP? ¿La declaratoria de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio desnaturalizó la AP, afectando derechos constitucionales?

ARGUMENTO PRINCIPAL: En el análisis, la Corte consideró (i) la naturaleza, el objeto y procedencia de la AP; (ii) la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio como uno de los modos de adquirir la propiedad de bienes inmuebles; y, (iii) si es procedente o no la AP para declarar la prescripción adquisitiva de dominio y las dimensiones del derecho a la propiedad. Con estos antecedentes, concluyó que:

53 Voto unánime, dos votos concurrentes de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

58. No obstante, el derecho a la propiedad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano tiene una doble dimensión independientemente del tipo o forma de propiedad de que se trate. La primera, referida a su reconocimiento como derecho constitucional, que implica una obligación por parte del Estado para promover su acceso y una limitación para que este no lo menoscabe ni vulnere, es decir, genera obligaciones de prestación y abstención. La segunda, se refiere a la declaración de un derecho, en cuanto el derecho de propiedad se encuentra encaminado al reconocimiento de la titularidad de propietario de un bien o al goce de los derechos reales bajo las modalidades y formas determinadas en el Código Civil y el COGEP[54].

59. De ahí que, en cuanto a la posibilidad de que el derecho a la propiedad sea objeto de análisis en la dimensión constitucional, esta Corte ha reconocido que esto es posible en la medida en que los hechos en los que esté en juego el derecho, sobrepasen las características típicas del nivel de legalidad, es decir, que no podrían ser abordados de manera global a través de los procedimientos y reglas contenidos en las leyes al punto que requieran un análisis constitucional del derecho, que sobrepase lo meramente instrumental[55].

62. Por lo expuesto, la acción de protección será la vía idónea y eficaz para tutelar el derecho a la propiedad en tanto se trate de un derecho preexistente, inherente a la dignidad humana, respecto del cual existen obligaciones de prestación y abstención y siempre que no pueda ser exigido mediante los procedimientos ordinarios, es decir, que no debe existir una vía expresa ordinaria para el efecto. Mientras que la vía ordinaria corresponderá si la pretensión se encuentra encaminada a buscar la declaración de un derecho y su respectiva titularidad[56], como se pretendió en el caso objeto de revisión, al solicitar que se declare la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio a través de la acción de protección[57].

63. Si la pretensión principal de una acción de protección es que se declare que ha operado la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, en ningún caso procede otorgarla porque existe una vía específica que corresponde, conforme la ley y la jurisprudencia. Por el contrario, si existen alegaciones relacionadas con la vulneración de derechos constitucionales que no tengan relación con el posible cumplimiento o no de los presupuestos para que opere la pres-

54 CCE, Sentencias 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrs. 95 y 96; 146-14-SEP-CC de 1 de octubre de 2014, caso 1773-11-EP, pág. 25 y 227-16-SEP-CC de 20 de julio de 2016, caso 1318-15-EP, pág. 18.

55 CCE, Sentencias 1916-16-EP/21 de 28 de abril de 2021, párr. 64 y 146-14-SEP-CC de 1 de octubre de 2014, caso 1773-11-EP.

56 CCE, Sentencia 135-17-SEP-CC de 10 de mayo de 2017, caso 198-14-EP.

57 CCE, Sentencia 211-18-SEP-CC de 13 de junio de 2018, caso 2290-16-EP, pág. 21.

cripción referida, la vía idónea será la acción de protección en la medida en que la pretensión esté relacionada con la tutela directa e inmediata de derechos constitucionales. Así, los jueces y juezas constitucionales deben diferenciar la dimensión constitucional del derecho a la propiedad de aquella que puede ser reclamada por la vía ordinaria y con base en ello motivar su decisión[58].

DECISIÓN: Determinar que las juezas y jueces constitucionales no están obligados a realizar un análisis sobre las presuntas vulneraciones de derechos constitucionales, en los casos en que la pretensión sea la declaración de un derecho, como en la declaratoria de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio.

Acto impugnado

SENTENCIA 481-14-EP/20 (IMPUGNACIÓN DE UN LAUDO ARBITRAL MEDIANTE AP)[59]

HECHOS: EP presentada por el Director del Centro de Arbitraje y Mediación de la Cámara de la Construcción de Santo Domingo en contra de una sentencia de apelación que aceptó la AP planteada por la Gerente General de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Santo Domingo por vulneraciones al debido proceso y a la seguridad jurídica en un laudo emitido en un proceso arbitral.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Procede impugnar un laudo de sentencia arbitral mediante AP?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte consideró que, al aceptar la acción de protección planteada en contra de un laudo emitido en un proceso arbitral, los jueces de instancia vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y a la seguridad jurídica e inobservaron el marco normativo y constitucional, hasta el punto de desnaturalizar la garantía que les correspondía sustanciar, alterando así una situación jurídica consolidada, de forma arbitraria e injustificada.

La Corte puntualizó que, conforme lo expuesto en sentencia 308-14-EP/20, los laudos y decisiones arbitrales son actos jurisdiccionales y, en dicha medida, no es procedente impugnarlos ni dejarlos sin efecto a través de acciones de protección, como ha ocurrido en el caso concreto.

58 CCE, Sentencia 146-14-SEP-CC de 1 de octubre de 2014, caso 1773-11-EP, pág. 29.

59 Voto unánime. Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes.

34. Consecuentes con esta línea, esta Corte ha manifestado que "no cabe desnaturalizar la acción de protección pretendiendo utilizarla para atacar decisiones emanadas por los árbitros o tribunales de arbitraje, dado que ello configura una trasgresión al ordenamiento jurídico que expresamente prevé que la acción de protección es inadmisible cuando se presenta en contra de decisiones de carácter jurisdiccional. De lo contrario, la justicia constitucional se interrelaciona indebidamente con el sistema arbitral [...]"[60].

DECISIÓN: Aceptar la acción y declarar la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y a la seguridad jurídica.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- Los efectos y la naturaleza de un procedimiento administrativo difieren de aquellos de una garantía jurisdiccional. Mientras que las pretensiones dentro del trámite administrativo implican la revisión del cumplimiento de normativa legal y reglamentaria que regula competencias, procedimientos y sanciones en el ámbito administrativo, las pretensiones de una AP se basan en vulneraciones de derechos reconocidos en la Constitución.
- La intromisión del Estado en la propiedad de una persona, sin la correspondiente declaratoria de utilidad pública y pago, es una práctica estatal inconstitucional y confiscatoria que puede ser corregida mediante AP.
- La Corte aclaró que la procedencia de una AP dependerá de los hechos específicos de cada caso y de la existencia o no de elementos que justifiquen la intervención de la justicia constitucional, más allá de la existencia de una vía ordinaria adecuada y eficaz.
- Si la pretensión principal de una AP es que se declare que ha operado la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, en ningún caso procede otorgarla porque existe una vía especifica que corresponde, conforme la ley y la jurisprudencia; hacerlo sería desnaturalizar la acción.
- La Corte puntualizó que, conforme lo expuesto en sentencia 308-14-EP/20, los laudos y decisiones arbitrales son actos jurisdiccionales y, en dicha medida, no es procedente que sean dejados sin efecto a través de acciones de protección.

60 CCE, sentencia 308-14-EP/20, párr. 35.

ASPECTOS PROCESALES DE LA AP

Diligencias en el proceso

SENTENCIA 1292-12-EP/19 (CONVOCATORIA A AUDIENCIA EN APELACIÓN)[61]

HECHOS: EP presentada contra la sentencia de apelación que revocó la sentencia de primera instancia y negó la AP, planteada contra la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, SENESCYT, para el registro de un título universitario. En la EP el accionante alegó vulneraciones al debido proceso.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La falta de convocatoria a audiencia dentro del recurso de apelación de una AP, vulnera el debido proceso?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte manifestó que:

> 17. La LOGJCC, en cuanto a la impugnación de las sentencias dictadas en el marco de acciones de protección, establece en su artículo 24 que las "partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito" y que la "Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días". Asimismo, dicho precepto dispone que de "considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia.
>
> 18. De lo expuesto en el párrafo anterior se concluye que la LOGJCC establece que la celebración de audiencia en segunda instancia, como norma común de los procesos de garantías jurisdiccionales, es de carácter facultativo. A su vez, dicha disposición normativa determina que los juzgadores que conocen la impugnación deben dar respuesta jurídica en función del objeto sustancial del litigio que obra en el expediente. La apertura de una fase procesal para proponer y practicar pruebas depende, entonces, del juicio que realiza la judicatura de acuerdo a las particularidades de cada caso. Por consiguiente, el hecho de que la Corte Provincial no convoque a audiencia en el marco de la tramitación del recurso de apelación, no constituye *per se* una violación al debido proceso.

61 Aprobada 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. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

DECISIÓN: Desestimar la acción.

Legitimación

SENTENCIA 3-14-EP/20 (PROCEDENCIA AP EN CONTRA DE PARTICULARES)[62]

HECHOS: EP presentada en contra de las sentencias de primera instancia y apelación que conocieron la AP presentada por la Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos en contra de una compañía aseguradora que garantizó la ejecución de un contrato de obra pública. La AP fue declarada sin lugar.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿En qué circunstancias procede una AP propuesta en contra de un particular?

ARGUMENTO PRINCIPAL: Al analizar las acciones y argumentos de los jueces de primera y segunda instancia, la Corte manifestó que:

> 31. En tal virtud, se evidencia que tanto el juzgador de primera instancia como los de apelación, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, revisaron la acción de protección presentada por la Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos y dentro de su análisis, en primer lugar, examinaron los requisitos constitucionales y legales para proponer esta garantía jurisdiccional en contra de una persona jurídica del sector privado. Al respecto, esta Magistratura ha señalado que:
>
> > "45. [...] la procedencia de acciones de protección en contra de sujetos particulares está estrictamente limitada a los casos taxativamente previstos por el artículo 88 de la Constitución. [...]
> >
> > 47. [...] Además, de la lectura integral de los supuestos contemplados en el artículo 88 de la Constitución es claro que para que proceda una acción de protección presentada contra un particular la persona afectada por la supuesta vulneración debe encontrarse en una situación de desequilibrio respecto del particular. En otras palabras, el particular como parte accionada debe encontrarse en una posición de poder frente a la parte accionante, capaz de lesionar sus derechos."[63]
>
> 36. Adicionalmente, la CCE no puede dejar de advertir que las sentencias impugnadas por medio de esta acción extraordinaria de protección, devienen de

62 Voto unánime. Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes.

63 Sentencia 282-13-JP/19.

una acción que fue planteada por una entidad pública en contra de un particular. Sobre este aspecto, este Organismo ha mencionado que:

> "...constituye a todas luces un abuso que el Estado pretenda que se le reconozca una calidad de subordinación o indefensión respecto de un particular. De ahí que, a criterio de esta Corte, no puede admitirse que el Estado, a través de sus órganos, presente una acción de protección alegando una vulneración de sus derechos por parte de un Particular. "[64]

37. Por las razones que han sido establecidas a lo largo de esta sentencia, la negativa de la acción de protección en las dos instancias no ha provocado afectación a la tutela judicial efectiva, puesto que los operadores de justicia, de primer y segundo nivel, resolvieron la acción luego de examinar los argumentos de la entidad accionante y las condiciones específicas del caso concreto. De aquel análisis, concluyeron que no se verificaron los requisitos para que proceda una acción de protección en contra de un particular.

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA 71-16-EP/21 (LEGITIMACIÓN PASIVA EN AP)[65]

HECHOS: EP presentada por el SERCOP en contra del auto que inadmitió el recurso de apelación planteado dentro de una AP, en la que, las partes procesales fueron un contratista del Estado y el Ministerio de defensa. La apelación del SERCOP se sustentó en que debió haber sido considerado parte procesal. Dicho recurso fue inadmitido por haber sido indebidamente interpuesto e ilegalmente concedido por el Juez inferior.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cómo se configura la legitimación pasiva en la AP?

ARGUMENTO PRINCIPAL: Para establecer cómo se configura la legitimación pasiva en la AP la Corte mencionó que:

> 39. Sobre el primer punto de análisis, esta Corte advierte que, de acuerdo a lo previsto en el numeral 1 del artículo 41 de la LOGJCC[66], el legitimado pasivo de la acción de protección, llamado a responder por el "acto u omisión de una autoridad pública no judicial" que se acusa de vulnerar derechos constitucionales, es justamente la autoridad pública que ha emitido el acto o ha dado lugar

64 Sentencia 282-13-JP/19.

65 Voto unánime. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

66 *"Art. 41.- Procedencia y legitimación pasiva.- La acción de protección procede contra: 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio.* […]"

a la omisión impugnada; en concordancia con el numeral 4 del artículo 8 de la LOGJCC[67], el cual establece que, las notificaciones deberán realizarse a "la persona legitimada activa" y a "la persona, entidad u órgano responsable del acto u omisión", aquello debe observarse en armonía con el numeral 3 del artículo 86 de la Constitución, el mismo que establece que, el responsable del acto u omisión que se acusa de conculcar derechos constitucionales es el llamado a demostrar lo contrario[68].

40. […] esta Corte advierte que, el SERCOP, hoy accionante, no es la entidad responsable sobre el contenido del acto que se acusa de conculcar derechos constitucionales, y en ese sentido, no es la entidad llamada a suministrar información o a contradecir los hechos afirmados por el accionante en la tramitación de dicha causa, por lo que, la alegación presentada por la entidad accionante carece de sustento. En ese sentido cabe indicar que, si bien la sentencia de primera instancia estableció una medida que debía ser acatada por el SERCOP, ello no implica necesariamente que esta institución pública deba ser parte procesal, pues es posible que los jueces dentro de su facultades jurisdiccionales dispongan medidas a otras instituciones no demandadas, con la finalidad de que se puedan reparar de forma integral los derechos que se verifican conculcados, como en el caso sub judice, en el que el SERCOP maneja un registro, que coadyuva a la ejecución de la sentencia.

DECISIÓN: Desestimar la acción.

---

67 *"Art. 8.- Normas comunes a todo procedimiento. - Serán aplicables las siguientes normas:* […] *4. Las notificaciones se harán por los medios más eficaces que estén al alcance de la jueza o juez, de la persona legitimada activa y de la persona, entidad u órgano responsable del acto u omisión. De ser posible se preferirán medios electrónicos."*

68 *"Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:* […] *3. Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública, y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse."* (énfasis agregado)

Desistimiento

SENTENCIA 2390-16-EP/21 (PRESENTACIÓN DE UNA SEGUNDA AP LUEGO DE DECLARADO EL DESISTIMIENTO TÁCITO)[69]

HECHOS: EP propuesta por el Ministro de Educación y la directora distrital de Educación 17D06 Eloy Alfaro, en contra de la sentencia de apelación de una AP dictada en su contra por suspender de manera temporal un incentivo por jubilación. La Corte verificó que la decisión impugnada fue producto de la presentación de una segunda AP. En la primera AP el juez de instancia declaró el desistimiento tácito y dispuso el archivo de la acción, como consecuencia de que las reclamantes del beneficio de jubilación no asistieron a la audiencia.

PROBLEMA JURÍDICO: Después de la declaración del desistimiento tácito, ¿procede la presentación de una segunda AP?

ARGUMENTO PRINCIPAL: En relación a la materia principal de la Litis, la Corte negó la EP y concluyó que esta sentencia no vulneró los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación. Además, la Corte se pronunció sobre qué sucede cuando, luego de que una primera AP es archivada por desistimiento tácito, se presenta una segunda AP y esta recibe sentencia.

> 50. Al respecto, se debe considerar que el numeral 1 del artículo 15 de la LOGJCC se refiere al auto definitivo que declara el desistimiento tácito como una de las formas de terminación del procedimiento de las garantías jurisdiccionales. Esto quiere decir, que aun cuando no haya existido un pronunciamiento sobre los hechos del caso mediante una sentencia, se pone fin al proceso constitucional. Por este motivo, la Corte ha sido enfática en señalar a las juezas y jueces que la declaratoria de desistimiento tácito por la no comparecencia a la audiencia tiene carácter excepcional, tal como se expuso en el párrafo 43.
>
> 51. Siguiendo esta línea, esta Corte estima necesario enfatizar en que las juezas y jueces, cuando conocen garantías jurisdiccionales no deben inadmitir automáticamente una acción respecto de la cual, se alega que tendría identidad subjetiva y objetiva e igual pretensión, respecto de otra archivada en virtud de la declaración de desistimiento tácito. En estos casos, las juezas y jueces también están obligados a realizar un análisis minucioso y motivado de la identidad de

69 Voto unánime, con voto concurrente de Hernán Salgado Pesantes. Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez.

sujeto, identidad de hecho, identidad de motivo de persecución y de materia, conforme se estableció en la sentencia 328-19-EP/20.

DECISIÓN: Desestimar la acción y disponer al Consejo de la Judicatura la difusión del párrafo 51 de la sentencia.

Temporalidad

SENTENCIA 1290-18-EP/21 (ACCIÓN DE PROTECCIÓN PARA REPARAR POR HECHOS OCURRIDOS ANTES DE LA VIGENCIA DE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN)[70]

HECHOS: EP presentada en contra de las sentencias que negaron la AP presentada por un exmiembro de la Armada del Ecuador, el cual fue desvinculado por contravenir *al buen servicio*, por motivo de su orientación sexual. La AP fue negada por considerar que no existió vulneración de derechos y que el transcurso de 27 años desde que se produjeron los hechos hasta la presentación de la demanda era contrario al principio de inmediatez.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Existe algún requisito particular en relación a la temporalidad de la presentación de una AP?

ARGUMENTO PRINCIPAL: En el ordenamiento jurídico no existe un requisito particular en relación a la temporalidad de la presentación de una AP. Sin embargo, se debe analizar si la persona afectada ha provisto una justificación válida ante la demora en la presentación de su acción.

> 35. La CCE ha sido clara en señalar que, de la Constitución, de la LOGJCC, y de la jurisprudencia emitida por este Organismo, no se desprende que exista un requisito relativo a la temporalidad para la presentación de una acción de protección. A criterio de la Corte, ninguna "de estas fuentes jurídicas establece como un requisito para proponer una acción de protección, que su planteamiento sea necesariamente de forma inmediata al acto o a la omisión que habría provocado la afectación de derechos constitucionales"[71].
>
> 36. En consecuencia, el plazo transcurrido entre los hechos y la presentación de la acción de protección no es una causal de inadmisión ni de improcedencia de la acción. Los derechos a ser tutelados a través de una acción de protección son

70 Ocho votos a favor, voto concurrente del juez Agustín Grijalva Jiménez, voto salvado del juez Hernán Salgado Pesantes. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

71 CCE, sentencia 179-13-EP/20 de 4 de marzo de 2020, párr. 25.

inalienables e irrenunciables, por lo que rechazar una acción de protección con base en el transcurso del tiempo, implicaría desconocer el objeto mismo de esta acción, que es la tutela de derechos constitucionales.

37. La Corte reitera que el hecho de que en el ordenamiento jurídico no exista un requisito que establezca un plazo o un término para que una acción de protección pueda ser planteada "lejos de constituir un vacío normativo o una omisión del constituyente o del legislador, es un aspecto que guarda plena armonía con los principios que rigen la aplicación de los derechos en el país"[72]. De ahí que la decisión de rechazar la acción de protección planteada por el accionante con fundamento en que habían transcurrido 27 años, lo cual, según la sentencia de primera instancia, fue contrario al principio de inmediatez, no tiene sustento normativo. [...]

40. Ahora bien, la Corte reconoce que el transcurso del tiempo sí podría incidir en la dificultad de probar ciertos hechos, o en otras consideraciones de la sentencia, así como en la reparación de las vulneraciones. Así, por ejemplo, el transcurso del tiempo puede tener como consecuencia que los documentos que prueban las vulneraciones de derechos se pierdan, que los involucrados en las vulneraciones de derechos ya no presten sus servicios en las instituciones, que las acciones administrativas estén prescritas, que las partidas presupuestarias ya no estén disponibles, entre otras. Así también, la obligación de reparar las vulneraciones de derechos se puede ver afectada por cuanto en algunos casos el transcurso del tiempo puede tornar imposible que se emitan medidas de restauración de los derechos y en otros casos podría ocurrir que el transcurso del tiempo se convierta en un incentivo para que se calculen reparaciones materiales más onerosas. Es por ello que, en los casos en los que ha transcurrido un tiempo excesivo desde la vulneración de derechos, la reparación podrá tener en consideración la demora en la interposición de las acciones pertinentes. Esto, de ninguna manera puede obstar que se ordene la reparación integral, sin embargo, se debe analizar si la persona afectada ha provisto una justificación válida ante la demora en la presentación de su acción.

DECISIÓN: Aceptar parcialmente la acción y declarar la vulneración de derechos constitucionales.

72 CCE, sentencia 179-13-EP/20 de 4 de marzo de 2020, párrs. 25 y 26.

Competencia

SENTENCIA 2152-11-EP/19 (TIPO DE ACTO QUE DETERMINA COMPETENCIA PARA AP)[73]

HECHOS: El Subsecretario Regional de Minas presentó EP en contra de una sentencia de apelación que dejó sin efecto una resolución y restituyó los registros de derechos mineros en favor de una compañía.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Es la naturaleza jurídica de un acto determinante para la competencia de conocer una AP?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte, respecto del argumento propuesto por la accionante relacionado con la falta de competencia de los jueces constitucionales por tratarse de un acto administrativo, explicó que:

> 32. Respecto del argumento propuesto por la accionante relacionado con la falta de competencia por tratarse de un acto administrativo, esta Corte considera que la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al momento de conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales como ha sucedido en el presente caso[74]. En consecuencia, al no advertirse incompetencia de los jueces que han conocido y resuelto la acción constitucional propuesta, no se ha vulnerado el derecho constitucional invocado.

DECISIÓN: Desestimar la acción[75].

Causales de improcedencia de la AP

SENTENCIA 283-14-EP/19 (APLICACIÓN DEL ART. 42.4 DE LA LOGJCC)[76]

HECHOS: EP presentada en contra de la sentencia de AP que dispuso el reintegro del Primer Jefe del Cuerpo de Bomberos de Manta, quien había sido

---

73 Voto unánime. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

74 CCE, sentencia 307-10-EP/19.

75 Se recomienda además la revisión de las sentencias 1754-13-EP/19 y 307-10-EP/19

76 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. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

destituido con base en un sumario administrativo. La entidad accionante sostuvo que se debió aplicar la causal de improcedencia de la AP determinada en el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC, en vista de que, el Jefe del Cuerpo de Bomberos habría presentado, además de la AP, una acción subjetiva contencioso administrativa en contra de la resolución que lo destituyó.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La sola interposición de una acción contencioso administrativa en contra del sumario de destitución, impide a los jueces que conocen la AP planteada contra el mismo acto, verificar la existencia o no de vulneraciones de derechos?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE en el análisis del derecho a la seguridad jurídica manifestó:

> 45. En este contexto, se debe señalar que la acción de protección y la acción subjetiva en la vía contencioso administrativa persiguen fines distintos, mientras la primera tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, la segunda busca tutelar los derechos e intereses en las relaciones jurídicas con las administraciones públicas.
>
> 46. A criterio de esta Corte, el solo hecho de que la presunta vulneración de derechos constitucionales tenga su origen en un acto administrativo y éste haya sido impugnado en la vía judicial, no es una razón suficiente para que las juezas y jueces constitucionales declaren improcedente una acción de protección con base en el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC. Las juezas y jueces constitucionales están en la obligación de verificar que efectivamente la vía judicial es la adecuada y eficaz para conseguir el fin que se persigue al impugnar un determinado acto administrativo, justamente por la diferencia en el objeto y alcance de las distintas acciones.
>
> 47. De ahí que, la aplicación de la causal de improcedencia del numeral 4 del artículo 42 de la LOGJCC debe ser el resultado de un ejercicio intelectivo de la jueza o juez constitucional, con base en la información aportada por las partes procesales y la revisión integral de los hechos del caso, fundamentos de derecho y pretensión de la acción de protección presentada, a través del cual se logre descartar que la fundamentación de la acción no es el amparo y protección de derechos constitucionales.

DECISIÓN: Desestimar la acción.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- Una AP procederá cuando se ha propuesto en contra de un particular si se verifica que es uno de los casos taxativamente previstos en el artículo 88 de la Constitución y que la persona afectada se encuentre en una situación de desequilibrio respecto del particular.
- La falta de convocatoria a audiencia en fase de apelación de la una AP, no vulnera el debido proceso, en tanto esta constituye una diligencia facultativa.
- El legitimado pasivo de la AP es el llamado a responder por el "acto u omisión de una autoridad pública no judicial" que se acusa de vulnerar derechos constitucionales o la autoridad pública que ha emitido el acto o ha dado lugar a la omisión impugnada.
- La declaratoria de desistimiento tácito por la no comparecencia a la audiencia tiene carácter excepcional. Adicionalmente, las juezas y jueces, cuando conocen garantías jurisdiccionales no deben inadmitir automáticamente una acción respecto de la cual, se alega que tendría identidad subjetiva y objetiva e igual pretensión, respecto de otra archivada en virtud de la declaración de desistimiento tácito. En estos casos, las juezas y jueces también están obligados a realizar un análisis minucioso y motivado de la identidad de sujeto, identidad de hecho, identidad de motivo de persecución y de materia, conforme se estableció en la sentencia 328-19-EP/20.
- De la Constitución, la LOGJCC, y de la jurisprudencia emitida por este Organismo, no se desprende que exista un requisito relativo a la temporalidad para la presentación de una acción de protección. En consecuencia, el plazo transcurrido entre los hechos y la presentación de la acción de protección no es una causal de inadmisión ni de improcedencia de la acción. Los derechos a ser tutelados a través de una acción de protección son inalienables e irrenunciables, por lo que rechazar una acción de protección con base en el transcurso del tiempo, implicaría desconocer el objeto mismo de esta acción, que es la tutela de derechos constitucionales. Sin embargo, el transcurso del tiempo sí podría incidir en la dificultad de probar ciertos hechos, o en otras consideraciones de la sentencia, así como en la reparación de las vulneraciones. Es por ello que, en los casos en los que ha transcurrido un tiempo excesivo desde la vulneración de derechos, la reparación podrá

tener en consideración la demora en la interposición de las acciones pertinentes.

- La Corte determinó que la naturaleza del acto impugnado no determina la competencia de los jueces que conocen una AP, sino la alegación de vulneración de derechos constitucionales.
- El solo hecho de que la presunta vulneración de derechos constitucionales tenga su origen en un acto administrativo y éste haya sido impugnado en la vía judicial, no es una razón suficiente para que las juezas y jueces constitucionales declaren improcedente una AP con base en el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC.

SENTENCIAS DE REVISIÓN SOBRE LA AP

Las sentencias de AP, además de llegar a conocimiento de la Corte mediante EP, pueden ser seleccionadas por el Organismo a través del proceso de selección y revisión. Entre los años 2019 y 2021, la Corte ha emitido varias sentencias que ejemplifican qué tipo de conflictos pueden ser tutelados mediante AP, por haber requerido un pronunciamiento sobre la existencia de vulneraciones de derechos constitucionales los cuales se resumen en el siguiente apartado:

NÚMERO DE SENTENCIA	TEMA	CONFLICTO OBJETO DE AP
3-19-JP/20	**DERECHOS DE LAS MUJERES EMBARAZADAS Y EN PERÍODO DE LACTANCIA EN EL CONTEXTO LABORAL**	200. Si bien la AP constituye la garantía más idónea para la protección de los derechos reconocidos en la Constitución[77], ésta no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional establecida por la Constitución. En este sentido, la AP no sustituye a todos los demás medios judiciales[78]. Esta Corte ha señalado que las discusiones de índole estrictamente laboral, tales como el pago de remuneraciones adeudadas u otro tipo de haberes laborales, la verificación de las causales de procedencia de la destitución del cargo u otras alegaciones respecto a la terminación de la relación laboral y, en general, conflictos cuya pretensión sea el reconocimiento de haberes laborales, cuentan con una vía adecuada y eficaz ante la justicia laboral ordinaria[79]. En consecuencia, la vía laboral ordinaria es la adecuada para la reparación de derechos laborales, por haber sido diseñada específicamente para salvaguardar los derechos del trabajador y equiparar su situación a la de su empleador. 201. Conviene dilucidar si es la vía ordinaria es la adecuada y eficaz para las mujeres embarazadas o en situación de lactancia a quienes se les ha violado sus derechos en el sector público. 202. Hay dos situaciones que merecen ser valoradas para determinar el mecanismo procesal adecuado y eficaz. El primero tiene que ver con los derechos que están en litigio. Si el caso se refiere a servidoras o servidores públicos por violación de sus derechos laborales, en general, la vía adecuada y eficaz es la contenciosa administrativa. Si el caso se refiere a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, estamos ante múltiples derechos (autodeterminación reproductiva, intimidad, salud, lactancia, no discriminación y derecho al cuidado) que no fueron considerados para diseñar la vía contenciosa administrativa. La vía adecuada, entonces, para proteger los derechos de la mujer embarazada y en periodo de lactancia es la acción de protección.

77 Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, artículo 11 (3).

78 CCE, sentencia 041-13-SEP-CC, Caso Nº 0470-12-EP.

79 CCE, sentencia 1679-12-EP/20.

232-15-JP/21	**DERECHO AL ACCESO AL AGUA**	113. La determinación de la procedencia o no de una acción de protección dependerá de los hechos específicos de cada caso y de la existencia o no de elementos que justifiquen la intervención de la justicia constitucional, por lo que está sujeta a la conclusión a la que arribe cada juzgador después de realizar el análisis requerido por la Constitución y la ley. 119. […] la autoridad jurisdiccional, al conocer una acción de protección frente a actos u omisiones provenientes de la prestación del servicio de agua potable, [debe] analizar sobre la existencia o no de la vulneración al derecho al agua en su dimensión constitucional tomando en consideración, al menos, los parámetros desarrollados […], sin perjuicio de otras normas que forman parte del bloque de constitucionalidad conforme el artículo 424 de la Constitución. Si bien es una cuestión de legalidad el hecho de que el servicio se suspendió por falta de pago de la accionante, el momento que se interpone una acción de protección la autoridad debe considerar el derecho invocado a la luz de su desarrollo constitucional, por lo cual en función de ese análisis se puede determinar la procedencia o no, y por ende, saber si la cuestión debe ser resuelta en la vía ordinaria.
1149-19-JP/21	**BOSQUE PROTECTOR LOS CEDROS (DERECHOS DE LA NATURALEZA)**	41. […] los jueces y juezas que conocen acciones de protección y peticiones de medidas cautelares por posibles violaciones a los derechos de la naturaleza están obligados a realizar un examen cuidadoso sobre tales alegaciones y peticiones, en los mismos términos que lo ha establecido esta Corte para los demás derechos constitucionales. En particular, estas peticiones y demandas no pueden ser negadas, como sucedió en este caso en la sentencia de primera instancia, bajo la mera afirmación de que se trata de asuntos puramente administrativos cuyo juzgamiento corresponde a la justicia ordinaria. Cuando se traten de posibles violaciones a los derechos de la naturaleza deben realizar un examen cuidadoso sin que se pueda negar la acción de protección por ser considerada algo meramente administrativo.

105-10-JP/21	**TUTELA DE DERECHOS CONSTITUCIONALES DE PERSONAS COACTIVADAS VÍA ACCIÓN DE PROTECCIÓN**	73. […] considerando los hechos de los casos seleccionados, así como las condiciones de las personas coactivadas quienes incluso pueden presentar una condición de doble vulnerabilidad, la acción de protección puede constituir la vía idónea para tutelar sus derechos constitucionales dentro de un proceso en el que se pueda generar una afectación a su pensión jubilar por un embargo o retención, considerando la prohibición constitucional de inembargabilidad de este tipo de prestaciones, de acuerdo a los parámetros desarrollados en esta sentencia y en concordancia con lo previsto en el artículo 371 de la Constitución de la República. No obstante, en caso de que los jueces observen conflictos de índole infraconstitucional mas no vulneración de derechos constitucionales, les corresponderá determinar cuál es la vía judicial ordinaria idónea y eficaz para solucionar el conflicto previo examen sobre una presunta vulneración de derechos.
335-13-JP/20	**DEBIDO PROCESO EN LA REVOCATORIA DE NACIONALIDAD**[80]	141. […] en los casos relativos a personas en situación de movilidad humana en los que exista vulneración de derechos, la acción de protección puede constituir la vía idónea para tutelar los derechos constitucionales de las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo, apátridas, víctimas de trata o tráfico de migrantes, en necesidad de protección internacional, entre otras. Por el contrario, si en su análisis de casos de movilidad humana los jueces no determinan la existencia de vulneraciones a los derechos constitucionales, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, les corresponde determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.
732-18-JP/20	**LA CÉDULA DE CIUDADANÍA CONSTITUYE UNA GARANTÍA DEL DERECHO A LA IDENTIDAD**	68. […] se trata de una persona que goza de protección especial por su situación de vulnerabilidad y que se ha verificado que existen varios derechos constitucionales afectados, la vía adecuada y eficaz para protegerlos es la acción de protección y no una impugnación ante la vía contencioso-administrativa o civil, mediante la inscripción tardía de su nacimiento.

80 En el mismo sentido ver la sentencia 897-11-JP/20 en la cual la Corte reconoció que la acción de protección es la vía eficaz ante decisiones que afectan a la condición migratoria.

RECUADRO DE SENTENCIAS RELEVANTES EN AP

Tema central de la decisión	Número de sentencia con link
Determinación competencia jueces AP	307-10-EP/19
Convocatoria a audiencia en apelación de AP	1292-12-EP/19
Competencia de los jueces en AP	2152-11-EP/19
Protección del derecho a la propiedad a través de AP	176-14-EP/19
Aplicación del art. 42.4 de la LOGJCC	283-14-EP/19
Ámbito de competencia de juez en la AP	1754-13-EP/19
Procedencia de la acción de protección en contra de una resolución de visto bueno	1679-12-EP/20
Procedencia AP contra particulares	3-14-EP/20
La AP no reemplaza ni superpone las instancias judiciales ordinarias	3-19-JP/20
Diferencias entre el trámite administrativo y la acción de protección	758-15-EP/20
Improcedencia de impugnar un laudo arbitral mediante una AP	481-14-EP/20 y 308-14-EP/20
La AP puede ser la vía idónea para tutelar los derechos constitucionales de las personas en situación de movilidad humana	335-13-JP/20
La AP es la vía adecuada y eficaz para proteger la vulneración de derechos de una persona que goza de protección especial	732-18-JP/20
Presentación de una segunda AP luego de declarado el desistimiento tácito	2390-16-EP/21
Legitimación pasiva en una AP	71-16-EP/21
AP para reparar hechos ocurridos antes de la vigencia de la actual Constitución	1290-18-EP/21
Improcedencia de exigir la prescripción adquisitiva de dominio mediante AP	1178-19-JP/21
La procedencia de una AP dependerá de los hechos específicos de cada caso y de la existencia de elementos que justifiquen intervención de la justicia constitucional	232-15-JP/21
La peticiones y demandas en una AP deben ser analizadas a la luz del derecho constitucional y no pueden ser negados bajo la mera afirmación de que trata de asuntos puramente administrativos	1149-19-JP/21
Cuando existan conflictos de índole infraconstitucional, les corresponde a los jueces que conozcan la AP el determinar cuál es la vía judicial ordinaria, idónea y eficaz para solucionar el conflicto	105-10-JP/21

1.2.2 HÁBEAS CORPUS (HC)[81]

La CCE ha desarrollado el contenido del HC y ha puesto en evidencia los múltiples escenarios en los que esta garantía es idónea para proteger los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad. En el presente apartado podrán observar el desarrollo del HC y las particularidades de su tramitación.

HC correctivo

SENTENCIA 209-15-JH/19 (DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD ACCEDER A SERVICIOS DE SALUD)[82]

HECHOS: Los dos HC bajo revisión en este caso fueron planteados por personas privadas de la libertad que reclamaban el acceso a tratamiento médico. En el caso. 209-15-JH, la persona estaba privada de su libertad con prisión preventiva por presuntamente haber cometido el delito de abuso de confianza y alegaba que debía ser puesto en arresto domiciliario para poder acceder a su tratamiento por padecer de insuficiencia renal crónica. En el caso 356-18-JH, el accionante estaba cumpliendo una pena por haber sido encontrado responsable del delito de violación y alegaba que requería atención médica especializada por padecer cáncer, diabetes y gastritis crónica.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Las situaciones que lesionan derechos constitucionales relacionados con la salud durante la privación de la libertad, pueden ser corregidas a través del HC?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte, basada en el artículo 89 de la CRE estableció que:

> v. La acción de [HC] es procedente para corregir situaciones lesivas al derecho a la salud de la persona privada de libertad. Por regla general, el efecto que persigue el [HC] en estos casos no es la libertad de la persona, sino corregir actos

81 Art 89: La acción de [HC] 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. (...)

82 Seis votos a favor. El Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes y las Juezas Constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce no consignaron su voto en virtud de que no comparecieron a la sesión. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

lesivos en contra del derecho a la integridad de las personas privadas de libertad por falta de acceso efectivo a servicios de salud.[83]

De igual manera, estableció varias reglas con respecto a la privación de la libertad y el acceso a la salud, tomando en cuenta la naturaleza de la medida—prisión preventiva o cumplimiento de pena—la gravedad de la enfermedad, la capacidad médica del centro de privación de la libertad, entre otros.[84]

DECISIÓN: Ordenar la difusión y publicación de la sentencia y que la misma se incluya como parte del contenido de los programas de la Escuela de la Función Judicial.

SENTENCIA 365-18-JH/21 (HC E INTEGRIDAD PERSONAL DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD)[85]

HECHOS: Los HC bajo revisión en este caso fueron planteados por personas privadas de la libertad que alegaron violencia, tortura y vejámenes sexuales en los centros de privación de libertad del sistema nacional de rehabilitación social. En dos casos, los accionantes recibieron sentencias favorables[86] y en otros dos no.[87] Además, algunos accionantes se encontraban con sentencia[88]

---

83 Sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en el contexto de la pandemia COVID-19, la CCE, dentro de la sentencia 752-20-EP/21, párrafo 102 estableció que: *"En la presentación de acciones de hábeas corpus para precautelar el derecho a la salud los jueces y juezas constitucionales deberán tomar en cuenta lo siguiente: (i) Los jueces y juezas que conozcan acciones de hábeas corpus, más aún relacionados con enfermedades como el COVID-19 y sus variantes, propenderán a la realización de exámenes médicos actualizados, especialmente en los casos en los que no sea posible prima facie evidenciar síntomas, en particular en el caso de audiencias públicas que se realicen de forma telemática. (ii) Los jueces y juezas, en el examen de cada caso que tengan conocimiento, propenderán a ordenar la práctica de pruebas de hisopado nasal u otras recomendadas por la OMS y validadas por el Ministerio de Salud, con el propósito de resolver la garantía planteada con la certeza del estado de salud de la persona que presentó la acción. En caso de que el resultado del examen para COVID-19 resultare positivo el juez o jueza que conozca la acción de hábeas corpus deberá ordenar: a) aislamiento obligatorio en el centro de privación de libertad; b) que el centro de privación de libertad otorgue el tratamiento médico necesario; y c) en caso de complicaciones ocasionadas por el virus del COVID - 19, se derive al paciente de forma inmediata a un hospital."*

84 Sentencia 209-15-JH/19, párrafo 54.

85 Ocho votos a favor. El Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría realizó un voto concurrente y el Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet no consignó su voto en virtud de que no compareció a la sesión. Jueza ponente: Agustín Grijalva Jiménez.

86 El HC ha presentado a favor de Francisco Benjamín Carrasco Montaleza fue aceptado en primera y segunda instancia.

87 Los HC presentado por Jacinto José Lara Matamoros, Carlos P. y Edmundo M. fueron negados en primera y segunda instancia.

88 Jacinto José Lara Matamoros, se encontraba con sentencia.

y otros cumplían una medida cautelar de prisión preventiva.[89]

PROBLEMA JURÍDICO 1: ¿Qué aspectos de la integridad personal de las personas privadas de la libertad pueden ser tutelados a través del HC?

PROBLEMA JURÍDICO 2: ¿Cómo deben actuar los jueces frente a una acción de HC presentada por una persona privada de la libertad en tutela al derecho a su integridad personal?

ARGUMENTO PRINCIPAL 1: En su análisis de HC correctivo, la CCE consideró importante señalar que, si bien el artículo 89 de la Constitución hace referencia a la integridad física como derecho que debe ser protegido, el mismo debe entenderse como protección a la integridad personal de las personas privadas de la libertad en todas sus dimensiones, las cuales incluyen la integridad psíquica, moral y sexual.[90]

Adicionalmente señaló que el HC cabe en casos en los cuales se alega tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, entre otros:

> 170. Si bien en su origen histórico el [HC] aparece como una garantía constitucional destinada únicamente a la protección de la libertad personal, actualmente la Constitución en Ecuador le da un alcance más amplio que incluye otros derechos, como la integridad personal y otros derechos que podrían vulnerarse durante la privación de libertad, dentro de la cual se establece que procede expresamente frente a la tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, la incomunicación u otros tratamientos vejatorios que atenten contra la dignidad humana. En tales casos procede el [HC] correctivo, para corregir esas vulneraciones y garantizar los derechos de las personas afectadas durante la privación de su libertad o por restricciones a la misma.[91]

---

89 Francisco Benjamín Carrasco Montaleza, Carlos P. y Edmundo M. se encontraban detenidos cumpliendo una medida cautelar de prisión preventiva.

90 Sentencia 365-18-JH/21, párrafo 166.

91 En aplicación a lo resuelto dentro de esta sentencia, la CCE al resolver sobre la prisión preventiva de las personas en movilidad humana, con discapacidad, que no registren domicilio en territorio ecuatoriano dentro de la sentencia 116-12-JH/21, párrafo 41 estableció que: *"[…] en la protección del derecho a la integridad personal convergen obligaciones de tipo positivo como negativo, tanto por parte de particulares como del Estado. En el sentido positivo, teniendo en cuenta que se trata de un derecho interdependiente, se deberían proveer de las condiciones mínimas y según cada situación particular, para el aseguramiento de la integridad personal, tales como servicios básicos de alimentación, salud, sanidad, vivienda digna, accesibilidad, entre otros. En tanto que, en el sentido negativo de las obligaciones, se han identificado y prohibido tanto en rango convencional como constitucional una serie no exhaustiva de procedimientos y tratos que menoscaban a la integridad personal, tales como lesiones, vejámenes, tratos o penas crueles, torturas, desapariciones forzosas, ejecuciones sumarias, entre otras."*

ARGUMENTO PRINCIPAL 2: La Corte se pronunció sobre cuestiones procesales que los administradores de justicia constitucional deben tomar en cuenta al conocer una acción de hábeas corpus en tutela del derecho a la integridad personal e hizo referencia a: i. La inmediatez y celeridad en la tramitación del HC y adopción de medidas oportunas para garantizar el derecho a la integridad personal[92]; ii. La valoración de los hechos[93]; iii. La identificación de las vulneraciones a la integridad personal[94]; iv. La competencia, resolución y adopción de medidas de protección[95] ; y, v. las medidas de reparación que se

92 Sentencia 368-18-JH/21, párrafo 178: *"Es una obligación de todo juez y jueza cumplir con los plazos y términos en la sustanciación de la acción de [HC]. Recordando que la celeridad es una exigencia constitucional. Además esta Corte recuerda que están proscritos los incidentes y dilaciones innecesarias, lo cual obliga a todo juzgador o juzgador a resolver con la inmediatez que el caso requiere y dentro de los tiempos establecidos. 179.En esa misma línea, el principio de inmediación establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República, cobra especial relevancia en la tramitación de la garantía de [HC], siendo obligatoria la presencia de la víctima ante las y los juzgadores […]".*

93 Sentencia 368-18-JH/21, párrafo 188: *"Cuando se presentan acciones de [HC] en las que se alega tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes y la consecuente vulneración del derecho a la integridad personal de personas privadas de libertad, las juezas y jueces deben tener en cuenta la presunción de responsabilidad del Estado, por acción u omisión, respecto de las vulneraciones de los derechos a la vida, libertad, integridad personal y otros derechos conexos de las personas que se encuentran bajo custodia estatal, tal como se ha sostenido en párrafos anteriores, así como la inversión de la carga de la prueba […]". Específicamente en casos en los que se alegue agresiones sexuales, la Corte en el párrafo 194 de la sentencia indicó que: "[…], es deber de todo juzgador o juzgadora obtener y asegurar todas las evidencias que permitan verificar una vulneración a la integridad física, psíquica o sexual alegadas por las personas privadas de la libertad. Tratándose de agresiones sexuales, la o el juzgador deberá tener cuidado de no revictimizar a la víctima en la obtención de dicha evidencia".*

94 Sentencia 368-18-JH/21, párrafo 230: *"No es necesario que el juez constitucional llegue a un nivel de convicción absoluta sobre la adecuación de determinados hechos de un tipo penal para conceder un [HC], y tampoco debe centrar su análisis en distinguir si la afectación a la integridad personal es una forma de tortura o si se trata de un trato cruel, inhumano o degradante. A la o el juez constitucional le corresponde la verificación de vulneraciones a la integridad personal y dictar las medidas adecuadas y efectivas para proteger los derechos constitucionales". Del mismo modo en el párrafo 231, la Corte señala que "[…], si bien puede ocurrir, que por la complejidad de los hechos sucedidos y la falta de prueba no sea posible identificar a los autores de las agresiones, la jueza o juez que conoce esta garantía de naturaleza tutelar debe en forma inmediata proteger al accionante privado de la libertad, de cualquier tipo de amenaza que ponga en riesgo su vida o integridad personal y reparar vulneraciones del derecho a la libertad, la vida, la integridad física y otros derechos conexos, y prevenir y proteger contra amenazas a los mismos, sin que le corresponda la determinación de la autoría de los responsables de los actos violentos que incluso pudiera desembocar en una infracción penal".*

95 Sentencia 368-18-JH/21, párrafos 264 y 265: *"De lo expuesto, mientras no existan suficientes juezas y jueces de garantías penitenciarias, los jueces y juezas de garantías penales y multicompetentes a quienes el Consejo de la Judicatura, en el marco de sus atribuciones, les ha asignado tales competencias son competentes para conocer la acción de [HC] de las personas privadas de la libertad cumpliendo pena, respecto de las causas que se encuentran bajo su competencia en materia de garantías penitenciarias. 265. En conclusión, las Salas de la Corte Provincial de Justicia son competentes para conocer las acciones de [HC] presentadas durante el proceso penal mientras no exista sentencia ejecutoriada. Durante la fase de ejecución de la sentencia, las y los jueces*

deben tomar en situaciones de personas privadas de la libertad bajo órdenes de prisión preventiva o bajo una sentencia ejecutoriada.

DECISIÓN: Ordenar, entre otras medidas, que los cuatro accionantes reciban atención física y psicológica. Ordenar la investigación y determinación de responsabilidades sobre los hechos y disponer la publicación, difusión y capacitación de la sentencia a las autoridades pertinentes.

SENTENCIA 103-19-JH/21 (HC Y PERSONA ADULTO MAYOR PRIVADA DE LA LIBERTAD EN UNA UNIDAD DE VIGILANCIA COMUNITARIA)[96]

HECHOS: El HC bajo revisión en este caso fue planteado por un adulto mayor con discapacidad que fue privado por la presunta comisión de un delito robo en una Unidad de Vigilancia Comunitaria, a pesar de existir la orden del juez competente para que cumpla la medida cautelar de arresto domiciliario. La acción fue negada y no se interpuso recurso de apelación.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La privación de la libertad de una persona en una Unidad de Vigilancia Comunitaria, puede ser corregida a través del HC?

ARGUMENTO PRINCIPAL: En su análisis, estableció los siguientes parámetros mínimos para la motivación en un HC:

> 66.Ninguna persona puede ser privada de su libertad en un lugar que no cuente con la infraestructura básica ni pueda cubrir necesidades básicas y que además no este destinado a ser un centro de privación de libertad que garantice condiciones de vida dignas. En estos casos, la acción de hábeas corpus tiene fines correctivos.

DECISIÓN: La Corte, entre otros, dejó sin efecto la sentencia de HC objeto de revisión, ordenó las disculpas públicas de los jueces y la difusión de la sentencia.[97]

---

competentes son los de garantías penitenciarias, así como los jueces y juezas de garantías penales y multicompetentes a quienes el Consejo de la Judicatura, en el marco de sus atribuciones, les ha asignado tales competencias."

96 Ocho votos a favor. No se contó con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes. Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez.

97 Dentro de la sentencia, la Corte resolvió que no se puede dictar prisión preventiva en contra de adultos mayores, dictó parámetros sobre el arresto domiciliario y ordenó al Consejo de la Judicatura, la Secretaría de Derechos Humanos, el Ministerio de Gobierno, la Defensoría Pública y el SNAI que deben trabajar coordinadamente para la elaboración del reglamento que regule la implementación del arresto domiciliario y establezca lineamientos claros de

CONCLUSIÓN DE LA SECCIÓN

- El HC correctivo tiene el fin de tutelar derechos que se vulneran gravemente durante la privación de la libertad.[98] Es decir, a través de la acción de HC es procedente corregir situaciones lesivas de las personas privadas de la libertad. Estas vulneraciones pueden ser al derecho a la salud, integridad personal en todas sus dimensiones (física, moral sexual) así como frente a la tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, la incomunicación u otros tratamientos vejatorios que atenten contra la dignidad humana.

PARTICULARIDADES DE SU TRAMITACIÓN

SENTENCIA 292-13-JH/19 (PRECLUSIÓN Y ABUSO DE DERECHO DEL HC)[99]

HECHOS: El HC bajo revisión en este caso fue planteado por una persona que se encontraba cumpliendo una medida de apremio personal por 30 días por falta de pago de la pensión alimenticia. La acción de HC fue negada por no haberse cumplido los 30 días ordenados. Al cumplirse los 37 días de su privación de libertad, el accionante volvió a presentar una acción de HC, la cual fue negada debido a que la acción ya había sido planteada por los mismos hechos y ya había sido resuelta.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Presentar una nueva acción de HC por hechos supervinientes cuando una acción de HC ya fue negada, constituye un abuso del derecho a accionar?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE concentró su análisis en la naturaleza del HC y el artículo 23 de la LOGJCC sobre el abuso de derecho y determinó que el juez constitucional tiene la obligación de realizar el análisis pertinente, aunque sospeche un posible abuso del derecho. Así, la Corte estableció que:

---

cómo debe llevarse a cabo esta medida

98 Sentencia 368-18-JH/21, párrafo 267: *"[…] al referirse a "cualquier forma de tortura", debe entenderse formas graves de vulneraciones a la integridad personal sea física, psíquica, sexual o moral, independientemente de que puedan considerarse como tortura o como tratos crueles, inhumanos o degradantes. Las juezas y jueces que conocen la acción de hábeas corpus deben examinar con detenimiento el impacto que las vejaciones provocan en la persona privada de libertad, dependiendo de la condición de la persona sobre la que se infringe y las circunstancias particulares del caso concreto."*

99 Voto unánime. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

27. [...] Cuando una persona plantea una acción de [HC] y esta es negada, el presentar una nueva solicitud de [HC] por hechos sobrevinientes que hubieren cambiado las circunstancias de la detención, no constituye un abuso del derecho a accionar. En consecuencia, el derecho de una persona a plantear un [HC] no precluye y, el artículo 23 de la LOGJCC no faculta a los jueces constitucionales a negar una acción de HC] por considerar que el accionante ha abusado de su derecho a peticionar. Por el contrario, al conocer una acción de [HC], los jueces están obligados a verificar que la detención no sea o no se haya convertido en ilegal, arbitraria o ilegítima y solo una vez constatado esto, podrán negar o aceptar la acción y de considerarlo necesario, podrán aplicar las facultades correctivas o coercitivas que consideren oportunas.

DECISIÓN: La Corte ordenó la publicación y difusión de la sentencia a todos los operadores de justicia del país.

SENTENCIA 8-12-JH/20 (DESISTIMIENTO TÁCITO EN LA ACCIÓN DE HC)[100]

HECHOS: El HC bajo revisión en este caso fue planteado por un abogado favor de una persona quien se encontraba privada de su libertad, de acuerdo con lo alegado, por más de 24 horas sin constar una orden judicial de encarcelamiento. A la audiencia de acción de HC no acudieron ninguna de las dos partes en virtud de que la persona había recuperado su libertad, previo a la audiencia. Por lo tanto, la judicatura declaró el desistimiento tácito de la acción.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cabe la figura de desistimiento tácito dentro de la acción de HC?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte analizó la figura del desistimiento tácito en la acción de HC y concluyó que:

41.1. El articulo 15 número 1 de la LOGJCC establece una norma general aplicable a las garantías jurisdiccionales, estableciendo en su primera parte el desistimiento expreso y en la segunda parte el desistimiento tácito por la no concurrencia a la audiencia de la acción correspondiente; siendo el desistimiento tácito una figura incompatible con la esencia y naturaleza de la acción de [HC], ya que por aplicación de la normativa específica dada por el artículo 89 inciso tercero de la Constitución y el artículo 45 número 2 letra a) de la LOGJCC, se configura la presunción de ilegitimidad de la privación de libertad.

100 Voto unánime. Jueza ponente: Carmen Corral Ponce.

41.2. El órgano jurisdiccional que conoce el [HC] no podrá aplicar la figura del desistimiento tácito de esta acción ante la falta de comparecencia a la audiencia cuando la persona ha recuperado la libertad; o que quien lo propuso por aquella, no acude en conocimiento de que se encuentre libre; o cuando la no comparecencia de la persona privada de libertad se deba a que no ha sido conducida por los responsables del centro de privación de libertad o de las personas a cargo de su custodia, sin perjuicio de las responsabilidades pertinentes.

41.3. En estos casos el juzgador deberá ordenar la inmediata libertad y disponer a la autoridad competente las medidas pertinentes para hacer efectivos los derechos a la integridad, libertad y vida que protege esta garantía jurisdiccional, tales como la investigación necesaria para constatar si el detenido ya ha recuperado su libertad; si no fue conducido a la audiencia debido a circunstancias ajenas o imputables a los responsables de su custodia; o si se debe ordenar su localización y ubicación en caso de desaparición.

DECISIÓN: La Corte ordenó la difusión de la sentencia a todos los operadores de justicia del país con competencia de conocer y resolver acciones de HC.

SENTENCIA 166-12-JH/20 (ILEGALIDAD Y ARBITRARIEDAD DE LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD POR PARTICULARES)[101]

HECHOS: El HC bajo revisión en este caso fue planteado por una persona que se encontraba privada de la libertad en un centro para el tratamiento de adicciones. La acción fue rechazada en primera instancia y aceptada en segunda.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cómo procede la acción de HC cuando la privación de la libertad es efectuada por un particular?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte concentró su análisis en la privación de la libertad causada por personas particulares y estableció los siguientes criterios:

a. La privación de la libertad y las condiciones de la privación de libertad por parte de particulares puede darse en cualquier lugar en el que se impida la libre disposición de la libertad ambulatoria y los jueces deberán determinar su justificación constitucional y legal de acuerdo con el contexto y las características de cada caso.

b. La privación de libertad es ilegal, arbitraria o ilegítima cuando se atenta con-

101 Ocho votos a favor. La Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce no consignó su voto en virtud de que no compareció a la sesión. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

tra la autonomía de la voluntad de la persona afectada y se ha privado o restringido la libertad sin el consentimiento libre e informado para aceptar una restricción de la libertad de la persona o de quien es su responsable legal, en los casos que no pueda consentir.

c. El libre consentimiento, las circunstancias de la privación de libertad y los fines de la privación de libertad tienen que ser considerados al momento de resolver un [HC]. Cuando hay conflictos de derechos, el juez deberá ponderar para resolver.

d. En la audiencia prevista para el trámite de las acciones de [HC], deberá ordenarse la comparecencia de la persona privada de la libertad, quien tendrá que ser escuchada oportunamente y en igualdad de condiciones que los demás intervinientes. En caso de que la persona no sea presentada en la audiencia se dispondrá su libertad inmediata. Asimismo, la Defensoría del Pueblo, en marco de sus competencias respectivas, podrá realizar informes que estime pertinentes en la materia.

e. En caso de duda sobre la privación de libertad, se interpretarán los hechos y el derecho en el sentido que más favorezca a la libertad.

f. En casos en que se considere que se ha violado el derecho a la libertad, en el [HC] el juzgador deberá disponer la libertad o determinar las medidas para dignificar la privación de la libertad. Si considera que hubo el cometimiento de una infracción penal tipificada en la ley penal correspondiente, deberá informar a la Fiscalía general del Estado de manera inmediata.

DECISIÓN: La Corte ordenó la publicación y difusión de la sentencia a todos los operadores de justicia del país.

SENTENCIA 2505-19-EP/21 (HC Y EL TIEMPO DE CADUCIDAD DE LA PRISIÓN PREVENTIVA)[102]

HECHOS: Los HC bajo revisión en este caso fue planteado por una persona contra quien se dictó prisión preventiva por un supuesto delito de robo. El accionante planteó dentro de la acción que había caducado la prisión preventiva. Al momento de la presentación de la acción la persona llevaba detenida 11 meses y 28 días. El HC fue negado en primera y segunda instancia. El accionante presentó una EP en contra de la sentencia de segunda instancia.

102 Seis votos a favor. El Juez Constitucional Ramiro Avila Santamria realizó un voto concurrente, el Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet votó en contra y las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez realizaron un voto salvado. Jueza ponente: Karla Andrada Quevedo.

La Corte realizó en sentencia la posible vulneración sobre la garantía de no permanecer en prisión preventiva más allá del tiempo constitucionalmente establecido.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Se debe tomar en cuenta la caducidad de la prisión preventiva al momento de resolver un HC?

ARGUMENTO PRINCIPAL 1: La CCE en sentencia estableció que:

> 39. De este análisis de la Sala se constata que los jueces de apelación del hábeas corpus, para determinar el plazo de la caducidad de la prisión preventiva, se limitaron a cuantificar el tiempo transcurrido de la prisión preventiva hasta el momento de presentación de la demanda de hábeas corpus sin considerar el tiempo transcurrido hasta que la acción llegó a su conocimiento y fue resuelta, esto es 44 días después. En consecuencia, se constata que la Sala de apelación omitió considerar la situación presente del accionante al momento de resolver el recurso de apelación y permitió que su detención se prolongue más allá del año. Es decir, no consideró que al momento de la resolución de la apelación de la acción de hábeas corpus el accionante llevaba privado de libertad un año cuarenta y cinco días.
>
> 40. En la tramitación de un hábeas corpus corresponde siempre a la autoridad judicial que la conozca analizar su detención de modo integral incluyendo la situación del accionante al momento de resolución. La presentación de la demanda de hábeas corpus no suspende los plazos de la caducidad de la prisión preventiva y por tanto corresponde al juez o jueza constitucional contar el tiempo total que lleva la persona privada de libertad al momento de resolver la acción.

DECISIÓN: La Corte ordenó la publicación y difusión de la sentencia a todos los operadores de justicia del país, disculpas públicas y el pago de un monto a favor del accionante.

SENTENCIA 189-19-JH/21 (HC Y LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD ORIGINADA EN UNA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO PENAL ABREVIADO)[103]

HECHOS: Los HC bajo revisión en este caso fueron planteados en razón que los accionantes alegaron que fueron impuestos una pena dentro de un proceso penal abreviado sin su consentimiento.

103 Ocho votos a favor. El Juez Constitucional Ramiro Avila Santamria realizó un voto concurrente y el Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet votó en contra. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

PROBLEMA JURÍDICO 1: ¿Es procedente el HC respecto a una privación de la libertad originada en una sentencia condenatoria dictada dentro de un proceso penal abreviado?

PROBLEMA JURÍDICO 2: ¿Cuál es el ámbito de actuación de jueces que conocen un HC respecto a una privación de la libertad originada en una sentencia condenatoria dictada dentro de un proceso penal abreviado?

ARGUMENTO PRINCIPAL 1: La CCE en sentencia estableció que:

> 56.. En ese sentido, una privación de la libertad originada en una sentencia condenatoria dictada dentro de un proceso penal abreviado puede ser objeto de [HC], en tanto la presentación de dicha garantía jurisdiccional pretenda los objetivos previstos para ésta en la Constitución y la LOGJCC: es decir la tutela del derecho a la libertad personal, la vida, la integridad personal u otros derechos conexos de la persona privada de libertad de forma ilegal, ilegítima o arbitraria. En el caso del procedimiento penal abreviado, tal análisis no se limita a las condiciones de la privación de la libertad, sino que implica también el cumplimiento de los requisitos establecidos para dicho trámite en el COIP y, especialmente, de que la aceptación de la persona procesada sea compatible con las garantías del debido proceso.

ARGUMENTO PRINCIPAL 2: Sobre la actuación de los administradores de justicia constitucional, la Corte determinó que:

> 80.2. La presentación del [HC] y el examen realizado por las juezas y los jueces constitucionales que lo conocen no puede implicar una superposición o reemplazo de la justicia penal. A las juezas y los jueces constitucionales que conocen y resuelven un hábeas corpus no les corresponde evaluar ni modificar las actuaciones de las juezas y los jueces penales acerca de aspectos propios de la jurisdicción penal ni tampoco que el hábeas corpus pueda ser utilizado como un mecanismos de impugnación en contra de la decisión emitida dentro del proceso penal. En consecuencia, deberán abstenerse de analizar y pronunciarse sobre cuestiones como: los elementos de convicción aportados para el inicio de una instrucción fiscal, los criterios evaluados para una orden de medidas cautelares, la prueba para acreditar la existencia del delito y la participación de la persona procesada, la adecuación de los hechos probados a un determinado tipo penal o la imposición de una condena, lo que incluye la aplicación de circunstancias atenuantes o agravantes, así como la proporcionalidad de la pena.

DECISIÓN: Ordenar la publicación y difusión de la sentencia, entre otros, a todos los operadores de justicia con competencia en materia penal y con competencia para conocer la garantía jurisdiccional de HC, a las y los fiscales y a las y los defensores públicos.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- No existe abuso de derecho al presentar una nueva acción cuando la misma fue negada por hechos sobrevinientes que hayan cambiado las circunstancias de la detención y que el derecho a presentar la acción no precluye.
- No cabe la figura de desistimiento tácito dentro del HC.
- Los operadores de justicia deben considerar el tiempo de caducidad de la prisión preventiva al momento de conocer la acción.
- La privación de libertad es ilegal cuando es ejecutada en contravención a los mandatos expresos de las normas que componen el ordenamiento jurídico, ya sea en el aspecto material o formal.
- La detención es arbitraria cuando se ha realizado utilizando causas y métodos que puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos humanos del individuo, aunque se haya realizado en cumplimiento de las normas legales[104].

104 Para observar estándares de valoración de la legalidad y arbitrariedad de la privación de la libertad en hábeas corpus ante supuestos específicos como adolescentes infractores, pueblos indígenas y por obstaculización del régimen de visitas, se sugiere revisar las decisiones 207-11-JH/20, 112-14-JH/21, 200-12-JH/21, respectivamente, mismas que se encuentran analizadas también en el apartado correspondiente a derechos de los NNA y Derecho propio de los pueblos indígenas.

RECUADRO DE SENTENCIAS RELEVANTES EN HC

Tema central de la decisión	Número de sentencia con link
Preclusión y abuso de derecho del HC	292-13-JH/19
Derechos de las personas privadas de la libertad acceder a servicios de salud- HC correctivo.	209-15-JH/19 y acumulado
HC y las personas en movilidad humana. HC preventivo.	159-11-JH/19
Ilegalidad y arbitrariedad de la privación de la libertad por particulares	166-12-JH/20
Desistimiento tácito en la acción de HC	8-12-JH/20
Ilegalidad y arbitrariedad de la privación de la libertad-adolescentes en internamiento preventivo	207-11-JH/20
Deber de motivación en el HC	1748-15-EP/20
HC y acogimiento institucional- HC correctivo.	202-19-JH/21 y voto concurrente
HC e integridad personal de las personas privadas de la libertad- HC correctivo.	365-18-JH/21 y voto concurrente
ilegalidad y arbitrariedad de la privación de la libertad e Interpretación cultural en el HC- pueblos y nacionalidades indígenas	112-14-JH/21 y votos concurrentes
Deber de motivación en el HC	2533-16-EP/21
HC y arresto domiciliario de persona adulta mayor. HC correctivo.	103-19-JH/21
HC y el apremio personal derivado de retenciones indebidas y de obstaculizaciones al régimen de visitas)	200-12-JH/21
Ilegalidad y arbitrariedad de la privación de la libertad-cambio a una locación diferente a un centro de detención provisional a una persona con orden de prisión preventiva.	2622-17-EP/21
HC- tiempo de duración de prisión preventiva	2505-19-EP/21
HC- prisión preventiva de las personas en movilidad humana, con discapacidad, que no registren domicilio en territorio ecuatoriano.	116-12-JH/21
HC y la privación de la libertad originada en una sentencia condenatoria dictada dentro de un procedimiento penal abreviado	189-19-JH/21
HC en el contexto COVID	752-20-EP/21
HC e integridad personal de las personas privadas de la libertad	365-18-JH/21

1.2.3 HÁBEAS DATA (HD)[105]

OBJETO DE LA GARANTÍA

SENTENCIA 1868-13-EP/20 (LOS SUPUESTOS PARA LA OBTENCIÓN, CONFIGURACIÓN Y MANEJO DE BASES DE DATOS. DIFERENCIA ENTRE LA ELIMINACIÓN Y ANULACIÓN DE DATOS)[106]

HECHOS: Una persona presentó una acción de HD con solicitud de medida cautelar en contra del IESS y pidió conocer la documentación personal que consta en dicha entidad y que, según indicó, fue la base para el inicio y prosecución de un proceso coactivo en su contra, ya que, de acuerdo al relato de la accionante, nunca fue propietaria de la empresa con la que la entidad accionada registró una deuda patronal. La acción fue negada en primera y segunda instancia, por lo cual la accionante presentó una EP.

PROBLEMA JURIDICO: ¿Qué información es objeto de una acción de HD?

ARGUMENTOS PRINCIPALES: La CCE especificó cuál es el objeto de la garantía jurisdiccional de HD y precisó cuáles son los presupuestos para la obtención, configuración y manejo de bases de datos. Además, estableció los conceptos de dato personal, eliminación y anulación de datos.

Sobre el objeto de la garantía señaló:

> 19. […] esta Corte recalca que la información objeto de la acción de hábeas data es aquella relacionada con "datos personales" y/o "informes que sobre una persona" "o sus bienes" que reposen en instituciones públicas o privadas, en soporte material o electrónico. Así también, el ámbito de acción de la garantía de hábeas data está ligado a los verbos "acceder y conocer", como acciones que determinan el objetivo de la misma, esto, en relación con el derecho que posee la persona a conocer el uso que las instituciones públicas o privadas den a la información que poseen sobre esta persona. Al ser así, de estas dos acciones –conocer y acceder–, se deriva la posibilidad del solicitante de exigir la actualización, rectificación, eliminación o anulación de la información.

105 CRE. Art. 66. Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 18. El derecho al honor y buen nombre. La ley protegerá la imagen y la voz de la persona. 19. El derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. La recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley. Ver también el Art. 92.

106 Ocho votos a favor sin contar con la presencia del juez Hernán Salgado Pesantes. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

24. […] toda información que haga referencia de forma directa o indirecta a cualquier aspecto relativo a una persona o sus bienes, en sus distintas esferas o dimensiones; es susceptible de ser exigida a través de la garantía de hábeas data.

En relación al manejo de bases de datos, la Corte estableció:

25. […] la obtención, configuración y manejo de bases de datos que contengan información de carácter personal, deben cumplir con dos supuestos: estar autorizadas por el titular, o en su defecto, contar con una disposición legal que permita su ejercicio, es decir cuando la información personal ha sido catalogada como de acceso público el titular de los datos no puede negar este acceso, como es por ejemplo la información referente a la remuneración de cargos del sector público. Por lo tanto, cualquier actividad relativa a los datos de carácter personal que no observe estos requerimientos vulnera los derechos constitucionales.

Respecto de los conceptos de dato personal, eliminación y anulación de datos, la Corte dijo:

22. […] dato personal es todo tipo de información objetiva o subjetiva –independientemente de su veracidad o no– respecto de una persona. Los datos personales comprenden información relativa a la vida privada de una persona así como a la vida pública […] 23. […] incluye datos sensibles relativos a la vida privada y familiar de la persona, pero también información sobre cualquier tipo de actividad desarrollada por ella, como la referida a sus relaciones laborales, económicas o sociales, con independencia de su posición o capacidad […].

42. La eliminación de datos implica la supresión de información de carácter personal que consta en los registros, archivos, documentos, y en general en cualquier banco de datos, material o inmaterial, de entidades públicas o privadas. Es decir, se trata de desaparecer o borrar la información personal o íntima que consta en una base de datos de índole pública o privada, sin que esté permitido que dichas entidades puedan conservar o mantener estos datos a su disposición, excepto en los casos en que la Constitución o la ley dispongan lo contrario. Dicha supresión puede tener lugar cuando lo que se busca es desaparecer información de carácter personal, por considerar que mantener la misma vulnera el derecho a la protección de los datos de carácter personal, o cualquier otro derecho que, por su relación de interdependencia, sea tutelado por la garantía jurisdiccional del hábeas data.

44. […] la anulación, lo que busca es proteger información o datos de carácter personal cuando éstos han sido recogidos, archivados, procesados, distribui-

dos, difundidos, y en general utilizados, sin observar la normativa constitucional o legal aplicable para el efecto. La anulación de los datos de carácter personal es declarada por un juez, en los casos en los que la normativa contempla tal posibilidad y trae como consecuencia su invalidez a partir de la fecha en que la actividad informática irregular se produjo; y, por ende, todos los actos, contratos, y efectos jurídicos que se produjeron con base en dicha información pueden ser también considerados nulos, siempre que se siga los causes específicos para el efecto.

DECISIÓN: Aceptar la EP y dejar sin efecto la sentencia de segunda instancia.

SENTENCIA 1735-18-EP/20 (DIFERENCIA ENTRE LA ACCIÓN DE HD Y LA ACCIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA)[107]

HECHOS: Una persona, por sus propios derechos y por los de su hijo menor de edad, presentó una acción de HD en contra del director administrativo del Hospital del IESS de Ancón, porque según manifestó, la entidad accionada le negó su petición para acceder a la información personal que reposa en el archivo de dicha institución.

La acción fue negada en primera y segunda instancia, y en esta última, los jueces de la Sala que resolvieron el recurso de apelación planteado por el accionante fundamentaron su razonamiento en que para poder acceder a cualquier información pública que reposa, manejan o producen las personas jurídicas de derecho público, quien lo solicita debe realizar una solicitud por escrito ante el titular de la institución, de acuerdo con el artículo 19 de la LOTAIP. Debido a estas situaciones el accionante presentó una EP, aunque posteriormente pudo acceder a su información personal y recibió copias de todos sus documentos personales.

PROBLEMA JURIDICO: ¿Ante una solicitud de datos personales, es aplicable el artículo 19 de la LOTAIP?

ARGUMENTOS PRINCIPALES: La Corte, a través de esta sentencia remarcó que la esfera de protección de la acción de HD se circunscribe a los datos personales que pueden encontrarse en poder de otra persona (natural o jurídica, pública o privada), mismos que no constituyen información pública susceptible de ser solicitada a través del objeto de aplicación de la LOTAIP:

107 Voto unánime. Jueza ponente: Carmen Corral Ponce.

> 29. Cabe recalcar que la Sala Provincial aplicó [la LOTAIP…] bajo la consideración de que el accionante solicitó acceso a datos personales afirmando que constituían información pública. Por lo tanto, la Sala Provincial llegó a la referida conclusión, sobre la base del artículo 5 de la LOTAIP […] 30. [cuando] es evidente que los datos solicitados por el accionante constituían información personal, pues se refiere a documentos que entregan los empleados de una institución pública al departamento de Talento Humano, con la finalidad de acreditar la condición de discapacidad de su hijo. El accionante demandó el acceso a estos documentos que constituyen datos personales […] por lo que es evidente que la garantía que debía activarse en el presente caso es precisamente el hábeas data […] 34. […] no cabía que se aplique una normativa que regula la acción de acceso a la información pública, imponiéndole [al accionante] requisitos previstos para una acción distinta de la que presentó [acceso a la información pública].

En esta sentencia, la Corte también señaló que la Constitución y la LOGJCC no exigen como requisito de procedibilidad de una acción de HD que, previamente a la presentación de la demanda, el accionante deba ingresar un escrito físico en la entidad accionada para solicitar el acceso a su información.[108] Finalmente, este Organismo recordó que el HD no es un medio para obtener prueba.[109]

DECISIÓN: Aceptar la EP.

SENTENCIA 2064-14-EP/21 (TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES SENSIBLES Y EL HD COMO LA GARANTÍA JURISDICCIONAL EFICAZ PARA IMPEDIR LA DIVULGACIÓN DE FOTOS ÍNTIMAS) [110]

HECHOS: La acción de HD con solicitud de medidas cautelares, fue presentada por la accionante que alegó la divulgación por parte de la accionada de sus fotografías íntimas sin su consentimiento. En su demanda la accionante solicitó conocer el tratamiento que la accionada otorgó a las fotografías, esto es, cómo llegó a poseerlas, desde cuándo las tuvo en su posesión; cómo las utilizó, con quién las difundió y los medios tecnológicos empleados para el efecto. También, la accionante requirió la eliminación inmediata de las fotografías del soporte informático y/o material en donde se almacenaron y la reparación

108 Párrafo 36 de la sentencia.

109 Párrafo 49 de la sentencia.

110 Aprobada con Voto unánime, Jueza ponente: Carmen Corral Ponce.

integral de sus derechos, y mediante las medidas cautelares conjuntas solicitó la prohibición de difusión o reproducción de dichas fotografías por cualquier medio.

La acción fue aceptada en primera instancia, pero la actora apeló la decisión en lo respectivo a la reparación integral. En segunda instancia, los jueces que conocieron el caso revocaron la decisión de la jueza de primer nivel, y negaron en su totalidad la acción de HD, por lo cual, la accionante presentó una EP.

PROBLEMA JURIDICO: ¿El tratamiento no autorizado de datos personales (fotografías íntimas) es susceptible de ser conocido a través de una acción de HD?

ARGUMENTOS PRINCIPALES: La CCE estableció el objeto de la garantía jurisdiccional de HD, con énfasis en un contexto actual digitalizado y enfocado en el tratamiento de datos personales sensibles. Mediante esta sentencia la CCE se alejó de su anterior precedente 001-14-PJO-CC, que señalaba que los datos personales solo cumplían una función informativa y que esta era inherente a la naturaleza del planteamiento de una acción de HD.

> 138. […] la acción constitucional [de hábeas data] permite una protección eficaz, pronta y oportuna de todos los derechos constitucionales que estén en juego para el titular del dato personal, en aras de repararlos ante un uso no autorizado de datos personales […].
>
> 160. […] el hábeas data procede ante un uso no autorizado de los datos personales que en principio, por sí solo, atentaría contra el derecho a la protección de datos de carácter personal […] en caso de que la amenaza no haya trascendido al punto de que se verifique un tratamiento de datos como tal, la vía para demandar la protección del dato son las medidas cautelares autónomas y no el hábeas data.

Adicionalmente, esta sentencia abordó una serie de definiciones relativas a la naturaleza de la garantía jurisdiccional de HD en relación con el problema jurídico expresado anteriormente:

a) ¿Cuál es el alcance del concepto de dato personal? ¿Las fotografías son un dato personal? ¿Qué se considera un dato personal sensible?

> 77. [...] El concepto de 'dato personal' y, por lo tanto, el objeto de protección de la garantía jurisdiccional de hábeas data, es amplio ya que comprende cualquier tipo de dato que atañe a una persona, identificándola o, en su defecto, haciéndola identificable [...] es preciso indicar que el marco de protección de un dato

personal es independiente al medio en donde esté contenido aquel; es decir, ya sea que el dato esté materializado, al estar contenido en un medio físico o, inclusive, desmaterializado, como en los casos en los que el dato se encuentre contenido en un medio digital, el ámbito de protección debe ser el mismo en estas dos circunstancias.

150. [...] las fotografías efectivamente constituyen datos personales, mismos que se encuentran amparados bajo la garantía jurisdiccional de hábeas data [… porque] en efecto estos datos permiten identificar a la [persona].

151. [...] datos sensibles son aquellos que afectan la intimidad del titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación.

La CCE reconoció que la información que tiene que ver con el ejercicio de la sexualidad de una persona constituye un dato sensible.[111]

b) ¿Los jueces que conozcan una acción de hábeas data pueden exigir a la personan demandante que el dato personal del que trata la acción cumpla solamente con una función informativa?

72. […] esta Corte encuentra que el exigir que el dato personal cumpla con una función informativa respecto de las personas o sus bienes, como requisito para que el titular esté habilitado para demandar la protección a sus datos personales, constituye una exigencia no establecida en la Constitución, ni en la ley […].

c) ¿Qué debe entenderse como uso/tratamiento de datos personales?

La CCE reconoció los conceptos de la normativa infra constitucional sobre el tratamiento de datos como acciones de: "obtención, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción de datos personales",[112] sin embargo, estableció que:

82. [...] El concepto de tratamiento de datos personales comprende un amplio espectro de actuaciones [...] es imposible fijar de manera exhaustiva todas las posibles acciones que componen al concepto de tratamiento de datos personales, ello en virtud de que el desarrollo de nuevas tecnologías y medios digitales

111 Párrafos 153 y 154 de la sentencia.

112 Guía para el Tratamiento de Datos Personales en la Administración Pública Central. Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (2019).

podrían dejar por fuera acciones que sigan la misma lógica de las que ya fueron definidas con antelación.

d) ¿Cuál es el alcance del concepto del "consentimiento" del titular de datos personales en el tratamiento por parte de un tercero, en especial en las nuevas tecnologías de comunicación?

> 101. [...] cualquier tipo de tratamiento de datos personales requiere del consentimiento expreso e inequívoco del titular o el mandato de la ley.

Así, la Corte entiende que el consentimiento es la manifestación de la voluntad "libre, específica, informada e inequívoca",[113] el mismo que debe ser debidamente entendido en el contexto de las actuales aplicaciones de comunicación tecnológicas:

> 130. [...] una conversación que mantienen dos personas concretas, así como los archivos que contengan datos personales y que se envíen por medio de esta aplicación, en principio cuentan con una expectativa razonable de privacidad, en razón de que el tipo de espacio, esto es, la aplicación digital de WhatsApp, está cerrado exclusivamente a esas dos personas concretas, sin que nadie más pueda ni deba acceder a ese espacio virtual. Esta situación difiere del caso en que se intercambien datos personales en un grupo de WhatsApp, donde se encuentren varias personas, debiendo tomarse otros parámetros en consideración [...] 131 [...] Luego, en caso de que la accionante haya enviado sus fotografías por este servicio de mensajería instantánea, como ha sido alegado por la parte demandada, por los hechos concretos, es evidente que existía una expectativa razonable de que aquellas iban a ser protegidas de la injerencia de terceros por el medio que empleó, todavía más por el tipo de información ventilada en el presente caso. Es decir, que al tratarse de fotografías íntimas y personales, información personal que no comporta interés legítimo alguno para la sociedad, es evidente que la accionante podía considerar válidamente que esos datos personales están protegidos de injerencias de terceros.

Por lo que, el envío de fotografías a un tercero por medio de aplicaciones de comunicación tecnológicas, no equivale indefectiblemente a prestar el consentimiento que autorice cualquier forma de divulgación, configurando un tratamiento no autorizado de datos personales.[114]

113 Párrafos 104 y 105 de la sentencia.

114 Párrafo 169 de la sentencia.

e) ¿Los derechos a la autodeterminación informativa e imagen, aun cuando se conectan, son derechos distintos a la honra y buen nombre?

> 179. La Constitución reconoce expresamente el derecho a la protección de datos personales en el artículo 66 numeral 19[...] 184. [...]si bien esta CCE ha tendido a anclar el derecho a la protección de datos personales con la intimidad, la honra y el buen nombre, cabe esclarecer que el primero de estos es un derecho autónomo que no debe confundirse con estos tres últimos, aunque guarde una estrecha relación en ciertos escenarios [...]Por lo tanto, este derecho es directamente exigible a través de la acción de hábeas data, sin que se deba verificar primero una vulneración a otro derecho constitucional como la intimidad, privacidad, honra y buen nombre.
>
> 188. [...] el derecho constitucional a la honra y buen nombre es inherente a la dignidad humana [...] recogido en el artículo 66 numeral 18 de la Constitución [...]196. [...] es evidente que la acción de hábeas data es idónea para la defensa del honor de las personas, derecho que cuenta con una dimensión interna subjetiva, que es la autoestima o la honra de la persona; y, una dimensión externa objetiva, que es el buen nombre o reputación de la persona; de tal forma que se podría llegar a efectuar la reparación integral ante el menoscabo de la autoestima como efecto de la pérdida de la reputación. Dicho eso, vale resaltar que, en razón del objeto de esta garantía jurisdiccional, no toda actuación que afecte la honra y buen nombre, tiene asidero para ser ventilada, tratada y resuelta en una acción de hábeas data. Caso contrario, se estaría superponiendo la justicia constitucional a la ordinaria, específicamente, si se consideraran todas esas ofensas que no constituyen calumnias, podría estarse tramitando un caso civil de daño moral, a través de la acción de hábeas data. Así, a efectos del hábeas data, las únicas ofensas relevantes son aquellas vinculadas directamente al tratamiento de datos personales.

De esta forma la CCE establece que la autodeterminación informativa y la imagen son derechos autónomos, siendo exigibles a través de una acción de HD cuando estén involucrados datos personales divulgados sin el consentimiento del titular; incluso en la circunstancia de que se ha prestado la autorización, pero está en discusión si la misma ha sido excedida; o, en el evento de que no se acredite la existencia de una norma de orden público que haya permitido el uso de la imagen sin el consentimiento.

La autodeterminación informativa y la imagen se encuentran conectados, pero no son dependientes del derecho a la honra y buen nombre, el mismo

que procede conocer en un HD solo si se vincula a datos personales, caso contrario podría reclamarse incluso por medio de la justicia ordinaria.

Es así que, en el caso específico, al tratarse de la divulgación de fotos íntimas, se configuró un tratamiento no autorizado por la titular, siendo procedente la acción de HD para proteger todos estos derechos.

DECISIÓN: Aceptar la EP. Con base en el análisis de mérito efectuado aceptó la demanda de acción de HD planteada, declarar la vulneración del derecho a la protección de datos de carácter personal y autodeterminación informativa, honra y buen nombre, imagen e intimidad de la accionante. Disponer que la sentencia en sí misma es un mecanismo de reparación.[115]

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- La CCE ha definido conceptos inherentes a la naturaleza de la acción de HD. Así, por ejemplo, ha determinado el concepto de datos personales y su alcance.
- También, este Organismo ha establecido cada uno de los verbos rectores que conforman el objeto constitucional de la garantía jurisdiccional de HD.
- Además, estas definiciones también han considerado el contexto del tratamiento de datos en espacios digitales que son inherentes al avance tecnológico y que inciden en la forma en que las personas comunicamos a través de nuestros datos personales.
- Finalmente, la Corte ha determinado la conexión y distinción de los derechos a la autodeterminación informativa e imagen respecto de la honra y buen nombre, estableciendo cuando procede su reclamo a través de la acción de HD.

115 Como medidas de no repetición también se ordenó al Consejo de la Judicatura capacitar a los operadores de justicia respecto de la acción de HD bajo los parámetros tratados en la sentencia, y que cuando reciban casos relacionados a datos personales de la esfera íntima de las personas, la información de estos no se publique en ningún portal digital ni se permita su acceso físico.

ASPECTOS PROCESALES EN EL HD

SENTENCIA 55-14-JD/20: (LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL HD)[116]

HECHOS: Una persona presentó una acción de HD en contra del Ministerio del Interior, porque según alegó, la entidad accionada le habría negado tácitamente una solicitud para rectificar ciertos datos en el SIIPNE. El accionante señaló que los datos registrados en este sistema corresponderían a un homónimo, y que le han causado un perjuicio en su vida laboral y personal. La acción fue negada en primera y segunda instancia. Posteriormente, la decisión judicial ejecutoriada fue remitida a la CCE para el proceso de selección y revisión.

PROBLEMAS JURIDICOS:

a. ¿Es necesario que el legitimado activo de una acción de HD demuestre un daño o un perjuicio para que su acción sea procedente?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE, a través de esta sentencia, se apartó del precedente jurisprudencial 182-15-SEP-CC que establecía que la demostración de un perjuicio era un requisito de procedibilidad de la acción aplicable a los supuestos previstos en el numeral 1 y 2 del artículo 50 de la LOGJCC.

> 44. […] la existencia de datos imprecisos en archivos públicos, el mero uso indebido de información personal, contra la voluntad del titular o sin autorización judicial o legal, constituyen en sí mismos una vulneración a este derecho y no requiere la vulneración de otro derecho constitucional o la demostración de un perjuicio.
>
> 45. […] exigir que el titular del derecho demuestre un daño o perjuicio por un registro constituye una exigencia no establecida en la Constitución ni en la ley. La Constitución determina, en su artículo 11 (3) que "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". Por lo tanto, la Corte se aleja de la regla jurisprudencial establecida en la sentencia 182-15-SEP-CC y establece que la demostración de un perjuicio para que proceda el hábeas data no es un requisito de procedibilidad de la acción.

b. ¿Cabe la acción de HD cuando se configura una negativa tácita en la solicitud de datos personales y su aclaración?

116 Ocho votos a favor sin contar con la presencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte estableció que el HD puede ser presentado cuando se haya configurado la negativa tácita de la solicitud por la falta de una contestación oportuna al requerimiento de los datos solicitados.

> 29. [...] el hábeas data podrá presentarse por la persona titular de los datos personales o su representante legitimado para el efecto, por haberse negado la petición de rectificación o cuando se haya configurado la negativa tácita de su solicitud de actualización, rectificación, eliminación o anulación de datos, por la falta de contestación oportuna al requerimiento solicitado (Esta regla, solamente, es aplicable al caso establecido en el artículo 50 (2) de la LOGJCC).
>
> 33. [...] el hábeas data puede presentarse cuando hay negativa tácita en la solicitud sobre datos personales ante la autoridad competente y requerida, y para actualizar o aclarar, rectificar, eliminar o anular información personal.

c. ¿Es posible a través de una acción de rectificar información en registros policiales?

ARGUMENTO PRINCIPAL: En esta sentencia la Corte analizó la procedencia de una acción de HD para rectificar datos, derivados de un registro de homónimos, y dispuso que la reparación integral adecuada es la rectificación de dichos datos.

> 43. […] El desacuerdo con la información personal imprecisa en el registro policial es una afectación.
>
> 53. Cuando se presenta el caso de homónimos o cuando una indagación ha concluido que no hay responsabilidad de infracción penal alguna, la entidad accionada debe precisar los datos necesarios para establecer la identidad del individuo y los datos de registro. En la medida de lo posible, se deberá establecer datos diferenciadores, tales como los nombres, apellidos, dependiendo de la base de datos, la fotografía de la persona, número de documento de identidad, tarjeta dactilar.

DECISIÓN: Declarar la vulneración de derechos, revocar las decisiones de instancia y disponer la rectificación de la información en el sistema.

SENTENCIA 734-14-EP/20 (LEGÍTIMO CONTRADICTOR EN PROCESOS DE HD)[117]

HECHOS: Una persona presentó una acción de HD en contra del director general de recursos humanos de la Armada del Ecuador, porque según alegó, el accionado no contestó su solicitud de copias certificadas del trámite completo del proceso de su baja de la institución, así como de un certificado personal de "alta y baja" de la Armada.

La acción fue desestimada en primera y segunda instancia, y en esta última los jueces de la Sala que resolvieron el recurso de apelación de la acción de HD propuesto por el accionante aceptaron la excepción de falta de legítimo contradictor planteada por la Armada del Ecuador, porque consideraron que el accionante debió plantear su demanda en contra del funcionario púbico de la entidad con capacidad para otorgarle la documentación que solicitó, ya que a su entender, la demanda debió plantearse en contra del Comandante General de la Marina, y no en contra del director de Recursos Humanos de la Armada Nacional. Por estas razones, la accionante presentó una EP.

PROBLEMA JURIDICO: ¿Para plantear un HD es un requisito delimitar exactamente como legítimo contradictor al representante legal de una entidad o establecer con precisión el área de trabajo o al servidor público que se encuentra obligado a brindar acceso a la información personal solicitada?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE, a través de este caso señaló que:

> 33. […] la Constitución, la LOGJCC y la jurisprudencia constitucional determinan los requisitos aplicables para la tramitación de las garantías jurisdiccionales y en ninguna de estas se establece como requisito para proponer un hábeas data, que se deba delimitar con precisión la dirección administrativa o funcionario que se encuentra obligado a brindar acceso a la información solicitada.
>
> 41. En virtud del principio de saneamiento y formalidad condicionada, le corresponde al juez de garantías jurisdiccionales verificar que comparezca el representante legal de la entidad demandada y garantizarle su derecho a la defensa. Ante lo cual es perfectamente posible sanear las omisiones del demandante en la fijación del legítimo contradictor y contar con el funcionario correcto que garantice los derechos del demandado […].

117 Voto unánime. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

DECISIÓN: Declarar la vulneración de derechos, dejar sin efecto la sentencia impugnada, reenviar a otros jueces para que conozcan la apelación.

SENTENCIA 89-19-JD/21 (TIPOS DE DATOS QUE PUEDEN SER SOLICITADOS MEDIANTE HD)[118]

HECHOS: Una persona presentó una acción de HD en contra de la Presidencia de la República, porque según alegó, es ex servidora de la entidad accionada, y esta última le negó su solicitud de entrega de un respaldo de los datos producidos mientras ocupó un cargo público en esa institución. Los datos informativos que la accionante requirió fueron los respaldos de su correo electrónico institucional, los datos generados a través del Sistema de Gestión Documental "Quipux", y los datos del sistema denominado "Agenda Estratégica Presidencial".

La acción fue aceptada parcialmente en primera instancia[119], sin embargo, la entidad accionada apeló, y en segunda instancia los jueces negaron el recurso y ratificaron la decisión de primer nivel. Una vez ejecutoriada la decisión judicial fue remitida a la CCE para el proceso de selección y revisión.

PROBLEMAS JURIDICOS:

a. ¿Procede una acción de HD para acceder a datos producidos o generados a través de sistemas informáticos de instituciones u organismos del Estado, cuando quien solicita tal acceso es el servidor o ex servidor público que los produjo o generó?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE señaló que no cabe el planteamiento de una acción de HD para tutelar el acceso y conocimiento de los datos generados por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, a través de sus correos electrónicos institucionales o en plataformas digitales de instituciones y entidades públicas, puesto que estos no constituyen datos personales.

> 28. […] para la CCE se producirá una desnaturalización de la acción de hábeas data cuando determinado servidor o ex servidor público intenta, mediante dicha garantía, acceder o conocer datos generados por aquel solo por el hecho de que tales datos fueron producidos durante su gestión en forma física o digital.

118 Seis votos a favor sin contar con la presencia de las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín. Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez.

119 La jueza de primer nivel aceptó que la entidad entregara los respaldos del correo electrónico institucional de la ex servidora.

> 29. [...] prima facie, no cabe acción de hábeas data para acceder a datos de gestión institucional producidos o generados a través de sistemas informáticos de instituciones u organismos del Estado cuando quien solicita tal acceso es el servidor o ex servidor público que los produjo o generó, con la salvedad de que en dichos sistemas informáticos consten datos personales de dichos servidores.

Adicionalmente, la Corte señaló que frente a este tipo de acciones "los jueces instancia deben evaluar, siempre caso a caso, sobre la pretensión específica de la demanda y resolver por el fondo según corresponda".[120]

b. ¿Las instituciones y entidades del Estado tienen la obligación de entregar información generada por los servidores públicos para ejercer el derecho a la defensa en caso de determinación de responsabilidades individuales?

Al respecto de esta cuestión, la CCE señaló que, en caso de que una persona que ejerza o haya ejercido como servidor púbico requiera información para plantear su defensa en caso de auditorías o procesos de determinación de responsabilidades, podrá alegar el ejercicio del derecho al debido proceso de la garantía de la defensa, y plantear una acción de protección.

> 33. [...] si es que el servidor o ex servidor público considera que su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de defensa ha sido transgredido por acciones u omisiones de la institución o entidad pública, tendrá el derecho de activar la garantía jurisdiccional de AP.

Este Organismo también señaló que, si un juez conoce una acción de HD con este supuesto deberá reconducir la garantía que se ajuste a la pretensión específica y según cada caso.[121]

DECISIÓN: Revocar parcialmente la sentencia de primera instancia, ordenar el archivo de la causa, establecer reglas de cumplimiento obligatorio.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- La CCE se alejó del precedente jurisprudencial contenido en la sentencia No. 182-15-SEP-CC, que establecía que la demostración de un perjuicio era un requisito de procedibilidad de la acción aplicable a los

120 Párrafo 30 de la sentencia.

121 Esto de acuerdo al criterio previamente expresado por la CCE a través de la sentencia 364-16-SEP-CC.

supuestos previstos en el numeral 1 y 2 del artículo 50 de la LOGJCC. Así la nueva línea jurisprudencial se desarrolla en el sentido de no restringir los requisitos para la interposición de la garantía jurisdiccional de HD.

- También, este Organismo señaló que la acción de HD no es la garantía jurisdiccional idónea para que los servidores públicos puedan ejercer su derecho a la defensa, cuando este dependa de información generada en el ejercicio de sus funciones.

RECUADRO DE SENTENCIAS RELEVANTES EN HD

Tema central de la decisión	Número de sentencia con link
Improcedencia de la acción de HD para solicitar la anulación o modificación de un contrato privado	16-17-IS/20
Objeto del HD	1868-13-EP/20
Diferencia entre el HD y la acción de acceso a la información pública	1735-18-EP/20
Legitimación activa en el HD	55-14-JD/20
Legítimo contradictor en el proceso de HD	734-14-EP/20
HD como garantía jurisdiccional para impedir la divulgación de fotos íntimas	2064-14-EP/21
Tipos de datos que pueden ser solicitados mediante HD	89-19-JD/21
HD ante la negativa de eliminación de datos crediticios erróneos	2919-19-EP/21
Forma correcta de entregar la información solicitada a través de una acción de HD	14-16-IS/21
HD procedente para vulneraciones del derecho a la identidad personal derivadas de información errónea generada por el registro civil en lo atinente al registro de número de cédula asignada a un migrante retornado	388-16-EP/21

II

DERECHOS Y PRINCIPIOS

DERECHOS Y PRINCIPIOS 2

2.1 DERECHOS DE CONTENIDO PROCESAL

2.1.1 TUTELA JUDICIAL EFECTIVA[1]

El derecho a la tutela judicial efectiva ha tenido una constante evolución durante los últimos tres años, en los que el contenido de sus elementos se ha ido redefiniendo hasta llegar a una determinación concreta con la sentencia 889-20-JP/21.

La presente guía pretende realizar un breve repaso sobre pronunciamientos de la Corte que han abordado este derecho, para lo cual empezaremos con una descripción de su evolución en función a sus elementos, repasaremos la sentencia hito que los ha explicado; luego, expondremos ejemplos para visibilizar qué supuestos generan o no vulneraciones a este derecho, para finalmente analizar los vínculos de la tutela judicial efectiva con otros derechos constitucionales.

COMPONENTES DEL DERECHO

Acceso a la justicia

SENTENCIA 987-15-EP/20 (LIMITACIONES EN EL ACCESO A LA JUSTICIA / APELACIÓN EN MATERIA PENAL)[2]

HECHOS: EP presentada en contra de la declaratoria de abandono del recurso

1 CRE. **Art. 75**.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley

2 Voto unánime. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

de apelación y la sanción a la abogada defensora del recurrente con una multa de dos salarios básicos unificados por no haber justificado su inasistencia a la audiencia de formulación del recurso de apelación dentro del proceso penal.

El accionante consideró que la Sala vulneró sus derechos a la defensa, en las garantías de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento; ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; presentar sus argumentos y pruebas, y contradecir los de la contraparte; obtener decisiones motivadas; y, recurrir el fallo; el derecho a la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y el principio de no discriminación, porque la Sala aceptó la justificación de inasistencia a la audiencia de fundamentación del recurso de apelación presentada por su entonces abogada únicamente para efectos de exonerarla de la multa impuesta, mas no para señalar una nueva fecha para que tenga lugar la diligencia.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La negativa de convocatoria a una nueva audiencia de fundamentación del recurso de apelación en un proceso penal, a pesar de haberse justificado la inasistencia de la abogada a la misma, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en el acceso a la justicia?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte concluyó que el tribunal de apelación vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la administración de justicia en razón de que, a pesar de la justificación de la abogada del accionante para su inasistencia a la audiencia de apelación y que dicha justificación fue aceptada por el tribunal de apelación, los jueces accionados se negaron a convocar a una nueva audiencia de fundamentación del recurso.

> 56. Con relación al primer elemento, es decir, el acceso a la administración de justicia, esta Corte ha señalado que éste "[…] no se agota en garantizar el acceso de las personas al sistema de administración de justicia […]". Esto implica "atender y responder motivadamente las peticiones de los justiciables, evitando que las partes queden en indefensión" y se extiende a "[…] las acciones, recursos o peticiones que se propongan [las cuales] deben ajustarse a los requisitos y características propias de cada acción"[3].
>
> 57. […] Toda vez que se trató de un caso de fuerza mayor, y dado que el tribunal sí aceptó la justificación proporcionada por la abogada Abril Ulloa con el fin de dejar sin efecto la multa que se le impuso, **esta Corte considera que la negativa de un nuevo señalamiento restringió la posibilidad de que el recurso de apelación presentado por el accionante sea conocido y resuelto.** [Énfasis añadido].

3 Criterios extraídos de la Sentencia 1313-14-EP/20 de 22 de enero de 2020.

DECISIÓN: Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la defensa y a la tutela judicial efectiva.

SENTENCIA 92-15-IN/21 (LIMITACIONES EN EL ACCESO A LA JUSTICIA / CAUCIÓN)[4]

HECHOS: Luis Javier Bustos Aguilar, Jaime Alberto Pazmiño Jara y Dominique Gabriela Egüez Jácome presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra del inciso final del artículo 324 del Código Orgánico General de Procesos. Los accionantes alegaron que, al exigir como requisito de admisibilidad para sustanciar el proceso, la caución equivalente al 10% de la totalidad de la deuda tributaria, viola el derecho al acceso de justicia. Asimismo, establecieron que el derecho a la tutela judicial efectiva garantiza que el fondo de la controversia sea discutido en juicio, lo que no sucede cuando el afianzamiento, en lugar de exigirse como un instrumento para suspender la ejecutividad del acto administrativo, se transforma en un requisito de admisibilidad que exige la ley, pues al no rendirla se tendrá como no presentada y se archivará el proceso.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿El establecer una caución como requisito de admisibilidad para la continuación del proceso, viola el derecho a la tutela judicial efectiva en el elemento del acceso de justicia?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte estableció que la posibilidad de presentar una acción o de impugnar una resolución tiene estrecha relación con el derecho de acceso a la justicia, el cual no puede ser restringido por ninguna norma. En el presente caso, se observa que la disposición final del artículo 324 del COGEP impide que se obtenga una decisión que resuelva el fondo del asunto. En caso de que el administrado no rinda la caución en el término de veinticinco días, la norma dispone el archivo de la causa.

> 30. La inconstitucionalidad se deriva del efecto otorgado por el legislador a la falta de caución en el término previsto. La frase "de no hacerlo se tendrá como no presentada ypor consiguiente, ejecutoriado el acto impugnado, ordenará el archivo del proceso", impide a los administrados obtener una decisión legítima, motivada y argumentada, y por tanto vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.
>
> 31. Por lo expuesto, la Corte, en aplicación del artículo 76 numerales 5 y 6 de la LOGJCC, declara la inconstitucionalidad de la disposición impugnada. **La cau-**

4 Ocho votos a favor. La Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce consigna un voto en contra. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

ción del 10% que se presente deberá ser considerada, exclusivamente, como un mecanismo que tiene por finalidad suspender los efectos del acto impugnado y, en caso de que no se caucione el porcentaje contemplado en la ley, no se impedirá que el proceso continúe, garantizándose así la tutela judicial efectiva. [Énfasis añadido].

DECISIÓN: Declarar la inconstitucionalidad del inciso final del artículo 324 del Código Orgánico General de Procesos, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 506 del 22 de mayo de 2015.

SENTENCIA 1185-20-JP/21 (VULNERACIÓN DEL ACCESO A LA JUSTICIA CUANDO LA ACCIÓN NO SURTE LOS EFECTOS PARA LOS QUE FUE CREADA)[5]

HECHOS: La procuradora común de varios moradores de la comuna Julio Moreno y del recinto San Vicente de Aquepi, presentó AP en contra de la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) y del GAD Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, en la que alegó que la autorización de aprovechamiento del caudal del río Aquepi en favor del GAD provincial vulneró sus derechos a la salud, al agua, a gozar de un ambiente sano, a la seguridad jurídica, a la consulta previa de la comunidad y los derechos de la naturaleza.

La autoridad judicial de primera instancia rechazó la acción y la de segunda aceptó el recurso de apelación, por lo que dictó medidas de reparación integral. La Sala de Selección resolvió seleccionar el caso por cumplir con el parámetro de novedad.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La autoridad competente violó el derecho a recibir respuesta cuando no conoce la pretensión formulada, o cuando la acción no surte los efectos para los que fue creada?

ARGUMENTO PRINCIPAL: El derecho a recibir respuesta por parte de la autoridad competente se viola cuando:

> 96. Se viola el derecho a recibir respuesta por parte de la autoridad competente cuando no se permite que la pretensión sea conocida, o cuando, la acción no surte los efectos para los que fue creada (eficacia), esto sucede si en el expediente de una garantía constitucional existen las pruebas que demuestran una violación de derechos y el juzgador no lo declara. Cuando esto sucede, la

5 Ocho votos a favor. La Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce consigna su voto en contra. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

garantía no es eficaz por no surtir los efectos para los que fue creada y se viola la tutela judicial efectiva por no recibir respuesta.

99. En este sentido, como se ha demostrado en los acápites de este análisis constitucional, los jueces no atendieron todos los argumentos relevantes de las partes, que fueron alegados a lo largo del proceso, y la AP no surtió los efectos esperados con relación a los derechos del río, caudal ecológico y la consulta ambiental. Por lo tanto, se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva.

DECISIÓN: Declarar vulnerados los derechos del río Aquepi a la preservación de su caudal ecológico, y los derechos de los habitantes de Julio Moreno Espinosa y Aquepi, al no realizar la consulta ambiental.

Debido proceso

SENTENCIA 935-13-EP/19 (DEBIDA DILIGENCIA[6] EN LA CONTABILIZACIÓN DE PLAZOS Y TÉRMINOS)[7]

HECHOS: La Contraloría General del Estado presentó EP y alegó que la sentencia de casación violó su derecho a la tutela judicial efectiva debido a que, a la fecha en la que el actor presentó en su contra la demanda contencioso administrativa, el derecho a impugnar la resolución ya había caducado.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Se vulnera la debida diligencia cuando los juzgadores resuelven sin que la acción para presentar la demanda contenciosa administrativa haya caducado?

ARGUMENTO PRINCIPAL: El derecho constitucional a la tutela judicial efectiva se fundamenta en la observancia de tres elementos fundamentales: primero, el derecho de acción, que implica el acceso a los órganos judiciales; el segundo elemento dividido en dos presupuestos i) la diligencia en la tramitación de la causa; y, ii) la obtención de una respuesta fundada en derecho a las pretensiones formuladas; y tercero, el rol de los operadores de justicia una vez dictada la resolución, tanto en la ejecución como en la plena efectividad de los pronunciamientos. Al analizar el segundo elemento se estableció:

6 La sentencia 889-20-JP/21 de ponencia de Ramiro Avila Santamaría, renombra a este parámetro como "debido proceso".

7 Ocho votos a favor. El Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes no consigna su voto en virtud de no encontrarse presente en la sesión ordinaria. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

43. […] Los jueces del Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo establecieron en su sentencia que la fecha de notificación fue el 23 de enero de 2003; y aplicando el artículo 70 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, si se realiza el cálculo del término para presentar la demanda contencioso administrativa, el administrado tenía hasta el 17 de abril de 2003 para poder impugnar judicialmente la resolución administrativa. Por lo tanto, al haber sido la demanda contenciosa administrativa presentada el 20 de febrero de 2003, la acción no había caducado.

44. Por lo expuesto, no se puede concluir que la actuación de los jueces en el presente caso involucre una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva de la entidad accionante, por cuando no se ha afectado el segundo elemento fundamental de este derecho. Al contrario, los jueces, aplicaron la normativa relativa al caso, normativa que cumple las características de ser clara, previa y publica, garantizando simultáneamente el derecho constitucional a la seguridad jurídica. [Énfasis añadido]

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA 2098-13-EP/19 (DEBIDA DILIGENCIA EN LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA)[8]

HECHOS: EP presentada en contra de la sentencia que aceptó el recurso de casación interpuesto por la Procuraduría General del Estado y declaró la legalidad de los actos administrativos impugnados, relacionados a la cesación de funciones del cargo de asistente de abogacía 2 del accionante. Entre las alegaciones consta la presunta vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva al haber aplicado la Sala en su sentencia un criterio opuesto al establecido en casos análogos al haber valorado la prueba en casación.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Se vulnera la debida diligencia cuando en el análisis que hace la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación no ha observado sus precedentes o valorado la prueba?

ARGUMENTO PRINCIPAL: En el caso en concreto la CCE establece que no se ha valorado la prueba en el expediente de casación, y los precedentes jurisprudenciales alegados por el accionante no guardan identidad objetiva con el presente caso en análisis, por lo que se concluye que no se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en su segundo elemento.

8 Siete votos a favor. El Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes y la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce no consignan su voto en virtud de no encontrarse presente en la sesión ordinaria. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

49. Al respecto la Corte debe manifestar que los casos citados no guardan identidad objetiva con el presente caso. La similitud que guardan dichos expedientes con el caso concreto es que los recursos de casación que dieron lugar a dichos procesos se fundamentaban en la causal tercera de la Ley de Casación y versan sobre la no valoración de la prueba en casación.

51. Como se ha mencionado previamente, en el caso en concreto no se ha valorado la prueba en el expediente de casación No. 710-2013 por lo tanto, no ha existido una vulneración al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva. [Énfasis añadido]

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA 770-13-EP/20 (FALTA DE CONGRUENCIA Y TUTELA JUDICIAL EFECTIVA)[9]

HECHOS: EP planteada por la Contraloría General del Estado, en contra de la sentencia que rechazó el recurso de casación interpuesto por esta entidad y dispuso estar a lo resuelto en la sentencia del Tribunal Contencioso que estableció que no hubo perjuicio y que no cabía determinar responsabilidad pecuniaria alguna contra el actor. La entidad señaló que se le ha dejado en indefensión, al pronunciarse la Sala en forma segmentada respecto de las disposiciones legales invocadas en el recurso de casación.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Se vulnera la tutela judicial efectiva cuando la Sala de casación se pronuncia de forma segmentada y no hace relación a principios cuestionados por el recurso, o se enmarca en nuevo análisis de los hechos?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE concluye que cada una de las causales invocadas por el accionante fueron atendidas, analizadas y resueltas, explicándose la procedencia de cada una de ellas. Adicionalmente, el hecho de haberse pronunciado la Sala de manera individual, por cada una de estas causales, no afecta de manera alguna al atendimiento del recurso.

22. […] Como se indicó, esta forma de haberse pronunciado la Sala no vulnera la tutela judicial efectiva, derecho que no solo implica la posibilidad de acceso al sistema judicial, el proceder diligente por parte de los jueces, la ejecución de lo decidido y la conexidad con otros derechos como el de la motivación, sino ade-

9 Ocho votos a favor. La Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce no consignan su voto en virtud de no encontrarse presente en la sesión ordinaria. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

más **la debida y oportuna atención y respuesta a los requerimientos, ya sea de las partes de un proceso, o, de las peticiones requeridas por instituciones públicas o por particulares extraproceso. Es así que han sido atendidos cada uno de los requerimientos en derecho realizados por la recurrente.** [Énfasis añadido]. Por otro lado, se observa de la sentencia en cuestión que el análisis de la Sala no se refiere en ninguna parte a una nueva valoración de los hechos, al contrario de lo que alega la accionante.

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA 478-14-EP/20 (DEBIDA DILIGENCIA EN LA DECLARATORIA DE ABANDONO)[10]

HECHOS: EP presentada en contra del auto que declaraba la nulidad de todo lo actuado, y del auto que declaró el abandono de la querella y ordenó el archivo de la causa dentro de un proceso penal de acción privada, por el delito de injurias calumniosas. El accionante alegó como vulnerados sus derechos debido a que la autoridad judicial enviaba todas las providencias sin los escritos de la contraparte, dejándolo en estado de indefensión.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Se vulnera el principio de debida diligencia de la tutela judicial efectiva cuando se declara el abandono sin haber atendido las solicitudes de las partes?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE concluyó que el juez no actuó apegado al principio de debida diligencia, vulnerando de esta forma el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante, específicamente en el segundo supuesto, ya que no opera la figura del abandono cuando los juzgadores incumplen con su obligación de dar contestación a una solicitud de las partes, tomando en cuenta que no se puede presumir la voluntad de las partes de dar por terminado un proceso si se encuentra pendiente la contestación de alguna petición.

41. Sobre la debida diligencia, cabe señalar que uno de sus componentes fundamentales es la obligación de los administradores de justicia de resolver las causas puestas en su conocimiento dentro de un plazo razonable[11], con el objetivo de evitar un retardo injustificado en la emisión de las decisiones y que ello afecte los derechos de las partes dentro de un proceso. De esta manera, la

10 Voto unánime. Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet.

11 Sobre el plazo razonable como elemento de la debida diligencia, véase la sentencia 1584-15-EP/20, de 16 de septiembre de 2020, párr. 31.

CCE ha señalado que, **previo a declarar el abandono procesal, las autoridades judiciales deben i) tener en cuenta a quién es atribuible la falta de impulso del proceso; y, ii) haber dado oportuna contestación a las solicitudes realizadas por las partes dentro del expediente**[12]**.** [Énfasis añadido].

DECISIÓN: Declarar vulnerados los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, y al debido proceso en la garantía a replicar los argumentos de las otras partes.

SENTENCIA 837-15-EP/20 (DEBIDA DILIGENCIA EN LA CITACIÓN)[13]

HECHOS: EP presentada en contra de la sentencia que aceptó la demanda y declaró la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio del lote de terreno. El accionante alegó que se vulneraron los derechos al debido proceso y a la defensa, ya que no tuvo conocimiento del proceso durante su tramitación, dejándole en indefensión.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Se vulnera el elemento de la *debida diligencia*[14] del derecho a la tutela judicial efectiva cuando existe negligencia por parte del juzgador por falta de citación en el proceso?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La autoridad judicial no actuó con el cuidado razonable que se requiere para la sustanciación de un juicio de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, pues se dictó una sentencia de fondo sin que se verifique la comparecencia de todos los legitimados en la causa, afectando la obligación de actuar con la debida diligencia para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva. En el presente caso, la Corte estableció que debe entenderse como el derecho de contar con los mecanismos procesales adecuados con el fin de obtener una decisión legítima, motivada y argumentada, sobre una petición amparada por la ley[15].

43. **Por un lado, la debida diligencia consiste en el cuidado razonable que debe tener el juez en la sustanciación de una causa con el fin de garantizar una ade-**

12 Este criterio se reproduce en la sentencia 2067-15-EP/20 de 23 de septiembre de 2020, párr. 34.

13 Ocho votos a favor. El Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría no consignan su voto en virtud de no encontrarse presente en la sesión ordinaria. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

14 La sentencia 889-20-JP/21 modificó la denominación de este elemento, pero se respeta la denominación usada en esta sentencia para ser fieles a su texto.

15 Este criterio también podemos observar en la sentencia 525-14-EP/19 de 08 de enero de 2020, párr. 28.

cuada administración de justicia enmarcada en las actuaciones diligentes y razonables de la autoridad judicial. Por otro lado, las garantías del debido proceso abarcan un conjunto de derechos y condiciones mínimas que deben verificarse en todo proceso judicial[16]. [Énfasis añadido].

DECISIÓN: Declarar vulnerados el derecho a la tutela judicial efectiva y defensa.

SENTENCIA 1797-18-EP/20 (DEBIDA DILIGENCIA EN LA APLICACIÓN DE NORMAS)[17]

HECHOS: EP presentada en contra de la sentencia de la Corte Nacional de Justicia que casó la sentencia de primera instancia y ratificó la validez de una resolución de la SENAE. Entre las alegaciones sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, la compañía accionante sostuvo que la autoridad judicial accionada vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva puesto que, la sentencia de casación, de modo expreso, decidió no pronunciarse sobre coordinación de acciones que debe existir entre el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y el Ministerio de Salud.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Se vulnera el elemento de la debida diligencia del derecho a la tutela judicial efectiva cuando los juzgadores consideran vigente y aplican una resolución que dejó de existir por disposición contenida en una sentencia constitucional?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte evidenció que los argumentos de la accionante guardaban relación con la debida diligencia y la obtención de decisiones motivadas como elementos de la tutela judicial efectiva.

> 80. Ahora bien, de la revisión de la decisión judicial impugnada se observa que una de las razones por las que la Sala resolvió casar la sentencia fue que el Tribunal Distrital no habría aplicado la Resolución No. 05-2013 de la Corte Nacional de Justicia. **Como se explicó en la sección 4.1 supra, una de las tres decisiones de la Corte Nacional de Justicia que conforman el fallo de triple reiteración contenido en la resolución No. 05-2013 dejó de existir por disposición de la sentencia constitucional No. 035-14-SEP-CC. A pesar de ello, los jueces de la Sala aplicaron el criterio establecido en dicho precedente y lo consideraron**

16 Esta criterio también podemos observar en la sentencia 525-14-EP/20 de 08 de enero de 2020, párr. 29.

17 Ocho votos a favor. El Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría consigna su voto salvado. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

> **"vigente". A criterio de este Organismo, dicha actuación reportó una falta de diligencia por parte de la Sala, y consecuentemente, una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva.** [Énfasis añadido].

DECISIÓN: Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.

Ejecución

SENTENCIA 145-15-EP/20 (TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN FASE DE EJECUCIÓN)[18]

HECHOS: EP presentada en contra de la sentencia de apelación que revocó la sentencia dictada dentro del juicio de indemnización por daños y perjuicios. La beneficiaria de la indemnización argumentó que, al haberse rechazado la demanda de daños y perjuicios, la judicatura en cuestión contradijo lo dispuesto en la sentencia condenatoria dictada en el proceso de tránsito, vulnerando su derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Se vulnera tercer elemento de la tutela judicial efectiva, al impedir que la sentencia que condenó al pago de daños y perjuicios se ejecute, en lo referente a la reparación a favor de la accionante?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE concluyó que, dentro del proceso de indemnización de daños y perjuicios, no cabía la resolución sobre la existencia o no de un daño o violación, sino que se debía reconocer los efectos de la decisión del proceso penal de tránsito respecto al pago de daños y perjuicios, cuantificando el valor de los mismos. El impedir que la sentencia de tránsito que condenó al pago de daños y perjuicios se ejecute en lo referente a la reparación a favor de la accionante por la muerte de su hijo, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en lo que se refiere a la ejecución de la decisión; así como el derecho a la reparación integral de la accionante.

> 39. En relación con el tercer componente de la tutela judicial efectiva, esta Corte ha señalado que los procesos jurisdiccionales únicamente terminan con la ejecución integral de la decisión, que incluye la ejecución de las medidas de reparación integral. **De ahí que el incumplimiento total o cualquier cumplimiento parcial, defectuoso, extemporáneo o aparente de la decisión, puede tener como consecuencia una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva,**

18 Voto unánime. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

imparcial y expedita. [Énfasis añadido].

DECISIÓN: Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la reparación integral, al debido proceso en la garantía de motivación, a la seguridad jurídica y al derecho a ser juzgado por una autoridad competente con observancia al trámite propio.

SENTENCIA 1401-17-EP/21 (INCUMPLIMIENTO DE DECISIÓN CONSTITUCIONAL Y VULNERACIÓN A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA)[19]

HECHOS: EP presentada por PETROECUADOR en contra de la sentencia de segunda instancia y el auto de ampliación, provenientes de una AP en la que se dejó sin efecto la desvinculación de un trabajador y se dispuso el reintegro a la institución. En el auto de ampliación la Corte Provincial dispuso que el trabajador devuelva a la empresa pública los valores recibidos por su despido intempestivo. PETROECUADOR manifestó en la EP que el auto de ampliación no estableció el plazo para la devolución del valor de la indemnización, lo que vulneraba el tercer parámetro establecido por la CCE respecto de la tutela judicial efectiva.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿El incumplimiento de una decisión constitucional constituye una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que pueda ser tutelada mediante EP?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte distinguió el objeto de la EP de la acción de incumplimiento en base a los siguientes argumentos:

> 45. En este orden de ideas, es necesario enfatizar que la acción extraordinaria de protección tiene como finalidad la protección de derechos constitucionales siempre que existan vulneraciones ocasionadas por acciones u omisiones que puedan imputarse a las autoridades jurisdiccionales accionadas. En el presente caso, no se observa que el presunto incumplimiento de lo resuelto –que es la situación alegada por la entidad accionante- tenga como causa o provenga del auto de ampliación impugnado ni de la decisión tomada por la autoridad judicial accionada; por tanto, no corresponde que tal alegación sea conocida a través de una acción extraordinaria de protección. […]

19 Ocho votos a favor. El Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría no consignan su voto en virtud de no encontrarse presente en la sesión ordinaria. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

47. Por otra parte, esta Corte ha sido enfática en señalar que la ejecución de las decisiones constitucionales le corresponde en primer lugar al juez constitucional que dictó esas decisiones y, de forma subsidiaria si es que tal ejecución no fuera posible, tanto la Constitución como la propia CCE ha señalado que la garantía que posibilita la ejecución de sentencias o dictámenes constitucionales es precisamente la acción de incumplimiento de sentencias ante la CCE prevista en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución y no una acción extraordinaria de protección. […].

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA HITO EN CONFIGURACIÓN DE LOS ELEMENTOS

SENTENCIA 889-20-JP/21 (ELEMENTOS CLAVE DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA)[20]

HECHOS: La Defensoría del Pueblo presentó AP a favor de una adulta mayor, en la que alegó que la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT Empresa Pública ("CNT") vulneró el derecho al buen vivir y otros derechos relacionados, al embargarle su pensión de montepío a través de un proceso coactivo para ejecutar el cobro de una planilla de teléfono. En primera instancia el juez rechazó la demanda y al no interponerse recursos, la sentencia se ejecutorió. El caso fue seleccionado por cumplir con los parámetros de gravedad y novedad.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Se vulnera el primer componente del derecho a la tutela judicial efectiva cuando la AP no surte los efectos para los que fue creada?

ARGUMENTO PRINCIPAL: Si bien la pretensión fue conocida e incluso hubo una sentencia, la garantía constitucional no fue eficaz. La accionante no recibió respuesta por la violación a sus derechos, y se vulneró el primer componente de la tutela judicial efectiva.

142. La jueza se limita a considerar la potestad y las competencias de CNT y no hace consideración alguna de los derechos de Zoila. La CCE puede apreciar que hubo violaciones a varios derechos: derecho a la atención prioritaria, derecho a la pensión de montepío, derecho a acceder a servicios públicos de calidad. En este sentido, la AP no surtió los efectos esperados, la jueza no declaró la violación de derechos ni reparó adecuadamente a Zoila.

20 Voto unánime. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

En esta sentencia la Corte desarrolló el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, realizó una síntesis de las decisiones emitidas en relación a este derecho y estableció los criterios a considerar en cuanto al análisis del derecho a la tutela judicial efectiva y los derechos que la componen.

El derecho al acceso a la administración de justicia

El derecho al acceso a la administración de justicia se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión. Se viola el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas, burocráticas, legales, geográficas o culturales.

Al ser un derecho de configuración legislativa, como regla general no se considera como obstáculo o impedimento al acceso cuando quien activa a la administración de justicia inobserva los presupuestos o requisitos establecidos para que proceda la acción. El acceso a la justicia no implica que la respuesta judicial sea favorable a la pretensión o a los intereses de las partes procesales.

El derecho a recibir respuesta por parte de la autoridad competente se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida, por ejemplo, cuando se dispone arbitrariamente el archivo de la causa o si declara el abandono de una acción siendo que la falta de impulso procesal es atribuible al órgano jurisdiccional.

También se podría vulnerar el derecho a recibir respuesta cuando la acción no surte los efectos para los que fue creada (eficacia).

El derecho a un proceso judicial

El derecho a un proceso judicial se materializa en el debido proceso, que instrumenta la tutela judicial efectiva, y comprende los actos que suceden desde que se presenta una acción ante la administración de justicia hasta que se ejecutoría una resolución o sentencia debidamente motivada.

El debido proceso, a su vez, está conformado por las garantías enunciadas y desarrolladas en el artículo 76 de la Constitución. Sin embargo, por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía

que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma. Cada garantía del debido proceso podrá merecer un análisis autónomo sin que sea necesario, cuando fuere el caso, declarar al mismo tiempo la violación a la garantía analizada y a la tutela efectiva.

La Corte ha determinado la violación del plazo razonable dentro de una categoría que la ha denominado "falta al deber de cuidado en la actividad jurisdiccional". Como se puede apreciar, el plazo razonable puede ser un eje transversal en el resto de elementos de la tutela efectiva, que puede tener un análisis autónomo, independiente de la "debida diligencia". En consecuencia, el derecho al plazo razonable podría ser analizado como un elemento transversal de la tutela efectiva o, por tener un contenido propio, como un derecho autónomo.

Por otro lado, la debida diligencia es un principio procesal reconocido constitucionalmente que enuncia un deber de los servidores judiciales y no reconoce un derecho. La falta del deber de cuidado en la tramitación de un proceso no implica necesariamente una violación de derechos. Sin la vinculación a una garantía del debido proceso o a un derecho específico, la invocación a la debida diligencia constituiría un mero incumplimiento de un deber por parte de los servidores judiciales. En cambio, siempre que una persona servidora judicial irrespete un componente de la tutela efectiva, incumplirá el deber de debida diligencia. La debida diligencia, como los otros principios procesales, se considerará como un eje transversal y su vulneración será considerada siempre que esté analizada en conjunto con un derecho o una garantía procesal.

La misma suerte que el principio procesal de la debida diligencia, tendrían el resto de principios procesales, como la inmediación o la celeridad. Estos principios deben ser analizados a la luz de los derechos y garantías de la tutela judicial efectiva y el debido proceso, y cuando se invoque podrán ser reconducidos al derecho o garantía que más se adecúe.

El derecho a la ejecutoriedad de la decisión

El tercer componente de la tutela judicial efectiva es el derecho a la ejecutoriedad de la decisión. La ejecutoriedad de la sentencia es parte fundamental de la jurisdicción y del deber que tienen los jueces y juezas de ejecutar lo juzgado. Este derecho comienza cuando la resolución o sentencia se ejecutoría hasta que se cumple satisfactoriamente. Por este derecho, la decisión debe ser susceptible de ser ejecutada y cumplirse efectivamente lo decidido.

El juez o jueza debe hacer todo lo que esté a su alcance para hacer cumplir lo decidido. Para la ejecución de las decisiones jurisdiccionales se debe acudir a las vías correspondientes previstas en la ley. Si no se ejecuta la sentencia ejecutoriada, por cuestiones como la existencia de errores que impiden su cumplimiento o no establecen plazo para cumplir una obligación, se impide su ejecución, no se la ejecuta en sus propios términos o se la ejecuta de forma incompleta, defectuosa o inadecuada, la tutela de derechos no sería efectiva por incumplimiento de este elemento.

DECISIÓN: Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, los derechos a la atención prioritaria, a la pensión de montepío, al no embargo de las prestaciones económicas del IESS y a prestar servicios públicos de calidad.

HECHO QUE CONFIGURA VULNERACIONES A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

SENTENCIA 1142-12-EP/20 (TRABAS IRRAZONABLES U OBSTÁCULOS PARA NEGAR UN RECURSO DE APELACIÓN)[21]

HECHOS: EP presentada en contra de la sentencia que resolvió negar la AP, en la que se impugnaban las resoluciones emitidas por la Superintendencia de Compañías mediante las cuales cesaron de sus funciones a los accionantes, y la decisión que negó la petición de apelación por extemporánea.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Se vulnera la tutela judicial efectiva cuando existen trabas irrazonables u obstáculos en el conocimiento de un recurso?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte concluyó que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva ya que, pese a haber interpuesto su recurso de apelación oportunamente, no se permitió a la parte accionante acceder a la instancia prevista para que el superior revise lo actuado por el juez de primer nivel y, según sea el caso, la ratifique o modifique.

> 39. Ahora bien, sobre la alegada vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución, esta Corte ya ha señalado que "no se limita a precautelar el acceso de las personas al sistema de administración de justicia, sino que involucra una serie de elementos y obligaciones que recaen en los órganos jurisdiccionales, a efectos de garantizar una adecuada y eficaz protección de los derechos e intereses de los justiciables", con el fin de

21 Voto unánime. Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes.

atender y responder motivadamente las peticiones de los justiciables, evitando que las partes queden en indefensión[22].

DECISIÓN: Declarar la vulneración de los derechos a la defensa en la garantía de recurrir el fallo y la tutela judicial efectiva.

HECHOS QUE NO CONFIGURAN VULNERACIONES A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

SENTENCIA 1909-13-EP/20 (DECISIONES ADVERSAS A LAS PRETENSIONES DEL ACCIONANTE)[23]

HECHOS: EP presentada contra la sentencia de la jueza de primera instancia que aceptó una demanda por daños y perjuicios por el alquiler de una cargadora Case 721C; en contra de la resolución de los jueces de segunda instancia que se inhibieron de conocer la causa; la resolución que desestimó su solicitud de revocatoria y el auto de ejecución de primera instancia.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva cuando el argumento de su vulneración es la inconformidad con la decisión?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La tutela judicial efectiva reconoce a las partes el derecho a obtener una solución al conflicto, esto es una sentencia que resuelva sobre el fondo de la controversia de manera motivada. Por lo que el cuestionar el pronunciamiento judicial, no constituye razón suficiente para alegar la violación a la tutela judicial efectiva, ya que el análisis sobre lo acertado o no de la decisión impugnada desnaturalizaría la acción extraordinaria de protección.

> 32. De la revisión del expediente la Corte evidencia que el fallo impugnado que le condena al pago de $250.000 fue debidamente justificado y resuelve de manera definitiva la controversia. Además, se advierte que la accionante participó, se defendió durante el proceso, y recibió decisiones motivadas. Por lo tanto, no se vulneró el derecho alegado.
>
> 42. En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva y sus elementos, previamente citados en el párrafo 27, la AGD arguye que vulnerar el derecho al debido proceso, también constituye la falta de tutela judicial efectiva. **De lo ex-**

22 Este criterio se reproduce en la sentencia 2037-13-EP/20, de fecha 19 de mayo de 2020, párrafo 30.

23 Voto unánime. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

puesto en párrafos anteriores, se advierte que en cuanto la accionante pudo acceder a la justicia, se respetó a lo largo del proceso las condiciones para que las partes puedan asegurar una adecuada defensa de sus derechos e intereses, obteniendo una decisión final respecto a la controversia. Por lo que se concluye que no se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva. [Énfasis añadido]

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA 1244-14-EP/20 (LA INADMISIÓN DE RECURSOS QUE NO CUMPLEN CON LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA)[24]

HECHOS: EP presentada en contra del auto que resolvió rechazar el trámite del recurso de casación en el contexto de un proceso por daños y perjuicios en contra del gerente de la Agencia de Garantías de Depósitos (AGD), el liquidador Interino del Banco de Préstamos S.A. en liquidación; y el Procurador General del Estado. Entre las alegaciones del accionante refirió a que la exigencia de los señores jueces de que la redacción del recurso de casación debe ser técnica en su explicación y en la demostración de la falta de aplicación y/o errónea interpretación de la ley, limita seriamente mi derecho a la defensa y el acceso, sin restricciones, a la tutela judicial efectiva.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva cuando se inadmite a trámite el recurso de casación planteado por no estar debidamente fundamentado?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte señaló en el caso, que no se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva cuando se incumplió con los requisitos para la interposición del recurso de casación, ya que su inobservancia no puede ser atribuida al juez o a la vulneración de este derecho, aunque impida un examen de fondo. Por lo que, la tutela judicial efectiva no implica que la decisión sea favorable a los intereses de las partes.[25]

31. Su derecho a la tutela judicial efectiva no fue vulnerado dado que la admisión del recurso de casación está condicionada a los presupuestos establecidos

24 Voto unánime. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

25 En el análisis del derecho se citó la sentencia 1943-12-EP/19, sobre los tres supuestos que componen el derecho a la tutela judicial efectiva, que son: 1. El acceso a la administración de justicia; 2. La observancia de la debida diligencia; y, 3. La ejecución de la decisión. Además, este derecho implica que las partes obtengan una solución al conflicto a través de una decisión que resuelva la controversia de manera motivada.

en la ley y es carga del casacionista cumplir dichos requisitos para la interposición del recurso de casación. Si el casacionista no los cumple, por su negligencia, no es admisible atribuir la responsabilidad de su admisión al juez ni aducir vulneración a la tutela judicial efectiva. Es así que, **los recursos extraordinarios de casación que han sido inadmitidos a trámite por inobservar los presupuestos de admisibilidad que establece la ley, aunque impiden el acceso al examen de fondo del recurso no vulneran per se el derecho a la tutela judicial efectiva,** como sucede en el presente caso. La tutela judicial efectiva no implica que la decisión sea favorable a los intereses de las partes[26]. [Énfasis añadido].

DECISIÓN: Desestimar la acción.

VINCULACIÓN CON OTROS DERECHOS CONSTITUCIONALES

En la jurisprudencia de la Corte se puede observar la vinculación del derecho a la tutela judicial efectiva con otros derechos constitucionales de contenido procesal, especialmente la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía de la aplicación de las normas y motivación. La Corte ha hecho hincapié en la autonomía conceptual de los derechos, pero ha reconocido su íntima vinculación, la cual se puede observar, a manera de ejemplo, en las siguientes decisiones: 1930-13-EP/20, 1943-12-EP/19, 200-13-EP/20, 5-14-EP/20, 275-12-EP/20, 608-14-EP/20, 755-12-EP/20 y 60-11-CN/20.

26 Este criterio también podemos observar en la sentencia 918-14-EP/20.

RECUADRO DE SENTENCIAS RELEVANTES DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Tema central de la decisión	Número de sentencia con link
Debida diligencia en la contabilización de plazos y términos	935-13-EP/19
Debida diligencia en la valoración de la prueba	2098-13-EP/19
Decisiones adversas a las pretensiones del accionante	1909-13-EP/20
Falta de congruencia y tutela judicial efectiva	770-13-EP/20
Trabas irrazonables u obstáculos por el que no fue concedido el recurso de apelación	1142-12-EP/20 y 2037-13-EP/20
Debida diligencia en la declaratoria de abandono	478-14-EP/20
La inadmisión de recursos que no cumplen con los requisitos de procedencia	1244-14-EP/20 y 918-14-EP/20
Debida diligencia en la citación	837-15-EP/20
Tutela judicial efectiva en fase de ejecución	145-15-EP/20
Limitaciones en el acceso a la justicia	987-15-EP/20
Criterios sobre el acceso a la administración de justicia	1313-14-EP/20
Debida diligencia en la aplicación de normas	1797-18-EP/20 y 525-14-EP/20
Vulneración del acceso a la justicia cuando la acción no surte los efectos para los que fue creada	1185-20-JP/21
Limitaciones en el acceso a la justicia/ Caución	92-15-IN/21
Sentencia que desarrolla ampliamente los elementos del derecho a la tutela judicial efectiva	889-20-JP/21

2.1.2 DEBIDO PROCESO EN LA GARANTÍA DE MOTIVACIÓN[27]

OBJETO DE LA GARANTÍA DE MOTIVACIÓN

SENTENCIA 1442-13-EP/20 (EXTENSIÓN DE LA MOTIVACIÓN E INCORRECCIÓN DE LAS SENTENCIAS)[28]

HECHOS: El Municipio de Guayaquil presentó una EP contra la sentencia de casación que aceptó la demanda laboral presentada por una persona solicitando el pago de su bonificación complementaria.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La sentencia impugnada vulnera la garantía de motivación porque no se exponen argumentos jurídicos idóneos y suficientes para llegar a la conclusión de que la bonificación complementaria es un beneficio accesorio a la jubilación patronal?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte analizó cada uno de los cargos presentados por el accionante en relación a la presunta vulneración a la motivación, y en relación a la presunta "falta de argumentos idóneos y suficientes", este Organismo precisó –en primer lugar– que una motivación suficiente no necesariamente exige un razonamiento judicial extenso, por lo que es válida una argumentación sucinta que satisfaga los elementos mínimos de una motivación, exigidos por la Constitución[29]**.**

En segundo lugar, indicó que:

> **También se debe descartar que el examen del cumplimiento de la garantía constitucional de motivación permita a esta Corte verificar la corrección de la motivación de la providencia impugnada**. Si bien tal motivación puede adolecer de incorrecciones o imperfecciones, la labor de esta Corte se debe limitar, en este caso (en atención a los cargos formulados), a establecer el cumplimiento o no de los elementos mínimos de la garantía de motivación, a la luz de la

27 CRE. Art. 76 numeral 7 literal l: El derecho 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. […]*

28 Siete votos a favor; un voto salvado del juez Enrique Herrería Bonnet, y una excusa de la jueza Teresa Nuques Martínez. Juez ponente: Alí Lozada Prado.

29 Otras sentencias en el mismo sentido: 1892-13-EP/19, 1258-13-EP/19, 1074-16-EP/20, 1027-15-EP/20 y 1677-16-EP/21.

> Constitución. De lo contrario, cualquier vulneración de una norma jurídica sería también una vulneración de la garantía de la motivación[30].

De esta forma, la Corte estableció que la determinación de una motivación suficiente no depende, *per se*, de la extensión de la sentencia o si es correcta la motivación contenida en esta.

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA 1728-12-EP/19 (CAMBIO DE UNA SITUACIÓN JURÍDICA ESTABLECIDA EXIGE MAYOR CARGA ARGUMENTATIVA)[31]

HECHOS: El representante legal de la compañía AEROLANE S.A., presentó EP contra la sentencia de casación y su respectivo auto de aclaración, emitidos por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia donde se rechazó la devolución de crédito de tributario a favor del accionante.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso, en la garantía de motivación de las decisiones establecido en el artículo 76, numeral 7, literal (1) de la Constitución de la República?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte al considerar que la motivación se configura como una obligación de los poderes públicos, señaló que:

> Con mayor razón, deben motivar sus fallos las juezas y jueces que, en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, **modifican situaciones jurídicas**, enunciando en la resolución las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. [Énfasis añadido]

Posteriormente, la Corte identificó que la Sala a más de enunciar las reglas aplicables al reconocimiento del crédito tributario del IVA, examinó los alegatos aportados por las partes sobre la exportación de servicios al exterior, explicó la pertinencia de la aplicación de los artículos citados en la Ley de Régimen Tributario Interno y su Reglamento; y concluyó que no existe exportación de servicios y tampoco corresponde devolución del IVA pagado por AEROLANE S.A.

---

30 En ese sentido, véase las sentencias 1906-13-EP/20, de 5 de agosto de 2020, párrafos 39 y 40; y, 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párrafos 28 y 29.

31 Voto unánime. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

DECISIÓN: Desestimar la acción.

ELEMENTOS MÍNIMOS DE LA GARANTÍA DE LA MOTIVACIÓN

Fundamentación normativa suficiente

SENTENCIA 274-13-EP/19 (EXPLICACIÓN DE LA PERTINENCIA DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS EN LAS QUE SE FUNDA EL CASO)[32]

HECHOS: Dos acciones extraordinarias de protección se presentaron contra la sentencia de casación que dispuso al Consejo Nacional de Electricidad CONECEL, a la empresa TRANSELECTRIC S.A, y al Ministerio de Energía y Minas, el pago de las indemnizaciones relacionadas al despido intempestivo y los valores por bonificación por tiempos de servicio, a favor del actor de la demanda laboral de instancia.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿En la sentencia impugnada, se explica la pertinencia de la aplicación de las normas que fundamentan la decisión?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte recordó que, la garantía de motivación no implica analizar la selección, interpretación y aplicación de las leyes al caso concreto, pues ello corresponde exclusivamente a los jueces ordinarios, pero precisó que es necesario que exista un razonamiento de la aplicación del derecho que sirve para resolver el caso, así señaló:

> 46. La motivación de los actos jurisdiccionales constituye una barrera a la arbitrariedad judicial que contribuye a garantizar la sujeción del juez al ordenamiento jurídico y el posterior control sobre la razonabilidad de la providencia. La motivación constituye un elemento básico en toda decisión judicial, cuya importancia radica en el hecho de dar a conocer a las personas los motivos por los cuales se expidió una decisión determinada. **La motivación no puede limitarse a citar normas y resumir los antecedentes del caso, sino que exige justificar por medio de un análisis lógico y coherente la resolución a la que arribó, mediante la explicación de la pertinencia de la aplicación de las normas a los hechos del caso**. [Énfasis añadido]

DECISIÓN: Desestimar la acción.

32 Voto unánime. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

Fundamentación fáctica suficiente

SENTENCIA 1258-13-EP/19 y voto salvado (JUSTIFICACIÓN SUFICIENTE DE LOS HECHOS PROBADOS)[33]

HECHOS: El GAD de Guayaquil presentó una EP contra la sentencia de casación que aceptó la demanda laboral propuesta por una persona solicitando el pago de sus beneficios por jubilación y bonificación complementaria.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La sentencia impugnada vulnera la garantía de la motivación cuando no explica el nexo en los hechos y en derecho para afirmar que la jubilación complementaria es un beneficio accesorio a la jubilación patronal?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte verificó que los jueces demandados sí enunciaron los fundamentos jurídicos y fácticos, a través de los cuales concluyeron que el pago de la bonificación complementaria a la jubilación es una compensación salarial imprescriptible, al ser accesoria a la jubilación patronal. Sobre este punto, la Corte recalcó:

> La Corte ha señalado que la motivación no se agota con la mera enunciación dispersa de normas jurídicas o antecedentes de hecho, sino que obliga al juzgador a efectuar un juicio lógico que explique de manera fundamentada **por qué una o varias disposiciones jurídicas se aplican a un antecedente de hecho y qué conclusiones se derivan de esta aplicación**. Consecuentemente, la motivación está orientada a evitar la discrecionalidad y arbitrariedad judicial[34]. [Énfasis añadido]

DECISIÓN: Desestimar la acción.

33 Cinco votos a favor, voto salvado del juez Enrique Herrería Bonnet, excusa de la jueza Teresa Nuques Martínez, ausencia de los jueces Hernán Salgado Pesantes y Carmen Corral Ponce.

34 En este sentido, ver la sentencia 2344-19-EP/20, que señala que para que un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa que implica que el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes. Así, se debe verificar que el auto o sentencia en cuestión *"[...] guard[e] la debida relación entre los alegatos vertidos por las partes, los antecedentes de hecho extraídos de las alegaciones de las partes y las normas jurídicas aplicadas al caso concreto, sobre las que también se fundamentó su pertinencia para el caso concreto [...]".*

PARTICULARIDADES EN LA MOTIVACIÓN

SENTENCIA 188-15-EP/20, (PREMISAS IMPLÍCITAS EN LA MOTIVACIÓN)[35]

HECHOS: EP presentada por personas naturales contra la sentencia de apelación que ratificó la negativa de la AP que presentaron contra el GAD del Guabo por su destitución de la institución.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no habría dado contestación a la alegación de los accionantes relacionada con la aplicación del precedente contenido en la sentencia 820-2008-RA?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte recordó que la garantía de motivación se considera suficiente cuando reúne los requisitos mínimos mencionados con anterioridad, es decir, cuenta con fundamentación fáctica y normativa suficiente, pero precisó que puede ocurrir que no todos los razonamientos realizados por los jueces se encuentren de forma explícita. Así, señaló:

> *[P]ara que la motivación sea suficiente es preciso que reúna ciertos elementos argumentativos mínimos. Esto exige que los razonamientos que componen esos elementos mínimos deben estar suficientemente explícitos en el texto de la motivación; lo que no implica, sin embargo, que todas y cada una de las premisas y conclusiones de esos razonamientos deban estar explícitas en dicho texto,* ***algunas de ellas bien pueden estar implícitas o sobreentendidas****. Para identificarlas, es preciso atender al contexto de la motivación, lo que, por lo demás, es indispensable para una lectura cabal de cualquier texto […]* ***Cabe aclarar, eso sí, que la existencia de las mencionadas premisas implícitas no exonera del cumplimiento de los elementos mínimos para que una motivación sea suficiente****; una cosa es ser consciente de que los textos en ocasiones tienen significados sobreentendidos y otra, adjudicar a un texto un contenido extraño a él.* [Énfasis añadido][36]

DECISIÓN: Desestimar la acción.

35 Voto unánime. Juez ponente: Alí Lozada Prado.

36 En el mismo sentido, véase la sentencia 188-15-EP/20.

SENTENCIA 1898-12-EP/19 (LA MOTIVACIÓN POR REMISIÓN O *PER RELATIONEM)*[37]

HECHOS: Un GAD presentó una EP contra la sentencia de apelación que ratificó la sentencia de instancia, misma que a su vez, aceptó la AP propuesta por una persona por la supresión de su partida presupuestaria y consecuente desvinculación de la Institución y dispuso el pago de las remuneraciones dejadas de percibir.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Se vulnera la garantía de la motivación cuando los jueces de apelación confirman la decisión impugnada?

ARGUMENTO PRINCIPAL: En lo principal, la Corte evidenció que, en la sentencia impugnada se hacen remisiones constantes a las consideraciones emitidas por el juez de primera instancia respecto a los elementos fácticos y jurídicos. Así, identificó que se trataba de una motivación por remisión y precisó que esta forma de argumentar no supone necesariamente un incumplimiento del criterio rector de la motivación, siempre y cuando el juzgador *a quo* tome una postura crítica respecto a la fundamentación de la sentencia a la que se remite:

> 27. Aunque en algunos casos no sea el mejor modo de expresar las razones que sustentan una decisión, **la remisión al análisis de la sentencia recurrida no es per se contraria a la garantía de motivación como parte del debido proceso**. […]
>
> 28. No obstante, cabe señalar que existen supuestos en los que la remisión es inaceptable. Ejemplo de ello es el mero reenvío, en el que el juez "se limita manifestar que le parecen suficientes los argumentos de la sentencia impugnada sin tener la necesidad de volver a expresarlos"; o la remisión de manera global en la sentencia remitente, sin que exista un pronunciamiento ad hoc por parte del tribunal de alzada sobre lo dicho por el juez inferior.
>
> 9. En decisiones de alzada o apelación, **la motivación per relationem es admisible en la medida en que no consista en una mera repetición de los fundamentos de la sentencia impugnada**; sino que el tribunal de apelación debe realizar un pronunciamiento autónomo sobre el thema decidendum o, al menos, una postura crítica sobre la suficiencia y la fundamentación de dicha sentencia. [Énfasis añadido]

37 Ocho votos a favor, ausencia del juez Hernán Salgado Pesantes. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

En el caso bajo análisis, la Corte consideró que –pese a que la sentencia impugnada no contenía un análisis autónomo que refleje la opinión propia del tribunal de apelación– sí contenía una valoración crítica sobre la suficiencia de la sentencia remitida. De esta forma, este organismo concluyó que no se vulneró la garantía de la motivación.

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA 280-13-EP/19 (LA CIUDADANÍA COMO DESTINATARIO DE LA MOTIVACIÓN DE LAS DECISIONES JUDICIALES)[38]

HECHOS: EP presentada contra la sentencia emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No.1 y el auto de inadmisión de casación dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro de un proceso de expropiación donde el accionante pretendía el pago de intereses sobre el valor adeudado por la expropiación.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Los jueces deben tomar en consideración que, entre los destinatarios de la motivación de sus decisiones, está la ciudadanía?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte sostuvo que la garantía del derecho a recibir decisiones motivadas tiene ciertos destinarios conjuntos, siendo uno de ellos la ciudadanía. Al respecto, la Corte indicó que:

> 27. [...] Los ciudadanos en general, que indistintamente de tener calidad de peticionarios o de partes de un proceso, exigen el control democrático de las decisiones de las autoridades del poder público, como requisito de su legitimación, todo lo cual configura la concepción extraprocesal de la motivación.

En dicho caso, la Corte indicó que en la sentencia impugnada se hace una mera enunciación de hechos sin analizar si correspondían intereses por la mora en el pago de lo ordenado a favor del accionante, por lo cual, no fundamenten una explicación ni enunciación clara de normas o principios que fundamente la decisión. En ese sentido, la Corte aclaró que el dar razones para explicar la toma de una decisión no implica que sea suficiente.

DECISIÓN: Aceptar la acción y declarar vulnerada la garantía de la motivación.

38 Voto unánime. Jueza Ponente: Teresa Nuques Martínez.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- La garantía de la motivación asegura que las decisiones de las autoridades públicas tengan una ***motivación suficiente:*** suficiente para que el derecho al debido proceso, y específicamente, el derecho a la defensa, puedan ser efectivamente ejercidos. De esta forma, esta garantía no está relacionada con la corrección o incorrección de la motivación, sino con la composición de una estructura mínimamente completa, y para ello, requiere de la concurrencia de dos elementos suficientes: la fundamentación normativa y la fundamentación fáctica.
- Así también, la motivación no exige la exposición de todos los componentes del razonamiento y no requiere que su contenido sea extenso. La sentencia puede ser sucinta y estar compuesta por contenido implícito o sobreentendido; por lo que es necesario atender al contexto de la motivación y la revisión integral del texto de la decisión que se analiza. Finalmente, la motivación por remisión tampoco genera una vulneración a esta garantía siempre que el juez *a quo* realice un pronunciamiento autónomo del tema sobre el que se decide, o adopte una postura crítica de suficiencia de la sentencia a la que se remite.

EL ESTÁNDAR DE SUFICIENCIA DE LA MOTIVACIÓN POR TIPO DE PROCESO

En garantías jurisdiccionales

SENTENCIA 621-12-EP/20 (MOTIVACIÓN EN LA AP)[39]

HECHOS: EP presentada contra la sentencia de apelación que negó la AP presentada contra la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, ante la revocatoria de la adjudicación de un predio a su favor.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La motivación en acciones de protección exige el cumplimiento de parámetros adicionales a los de la motivación en general?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte determinó que, además de los elementos mínimos suficientes que componen una motivación suficiente, existen peculiaridades relativas al deber de tutelar los derechos fundamentales y que

39 Voto unánime. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

elevan el estándar de suficiencia exigible a la argumentación jurídica de las sentencias dictadas dentro de una AP. Así señaló:

> 19. En el caso in examine, por tratarse de una acción de protección, los jueces de la Sala **tenían la obligación de justificar y argumentar si se verificó o no la existencia** de una violación constitucional en atención: (i) **al objeto de la garantía** jurisdiccional recogido en el artículo 88 de la CRE y (ii) **al principio procesal de motivación** establecido en el numeral 9 del artículo 4 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Sólo y luego de ese ejercicio argumentativo y razonado, y en caso de no encontrar vulneraciones de índole constitucional, podían haber establecido la vía que consideraban adecuada y eficaz para satisfacer la pretensión del accionante[40]. [Énfasis añadido]

DECISIÓN: Declarar la vulneración de la garantía de motivación.

SENTENCIA 610-13-EP/19 (ANÁLISIS DE FONDO EN UNA SENTENCIA DE APELACIÓN DE AP)[41]

HECHOS: La Policía Nacional presentó EP contra la sentencia de apelación que aceptó una AP para anular la resolución que daba de baja a ciertos miembros de las filas policiales.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuándo una sentencia de apelación de AP vulnera la garantía de motivación?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte analizó la decisión impugnada y notó la inexistencia de argumentos referentes a los derechos acusados como violados que permita comprobar si en efecto se produjo tal transgresión, y cómo los jueces llegaron a tal conclusión. En ese sentido, la Corte expreso que se vulnera la garantía de motivación cuando:

> […] al inobservar el examen que debía efectuarse al resolver un recurso de apelación de una garantía jurisdiccional, esto es, analizar con acuciosidad el fondo del asunto con argumentación sólida, y solo a partir de aquello, declarar si en el caso de marras se perpetró o no una violación de derechos.

40 En el mismo sentido, véase las sentencias 1285-13-EP/19, 778-16-EP/20, 1214-16-EP/20 y 2274-16-EP/20.

41 Seis votos a favor de las Juezas y Jueces Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Karla Andrade Quevedo, sin contar con la presencia de Ramiro Avila Santamaría, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes. Jueza ponente: Carmen Corral Ponce.

DECISIÓN: Aceptar la acción y declarar vulnerada la garantía de la motivación.

SENTENCIA 1868-13-EP/20 (MOTIVACIÓN EN LA ACCIÓN DE HÁBEAS DATA)[42]

HECHOS: Dentro de una acción de hábeas data con solicitud de medida cautelar, planteada en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), una persona pidió conocer la documentación personal que consta en el IESS, la cual, fue la base para el inicio y prosecución de un proceso coactivo en su contra, ya que, de acuerdo al relato de la accionante, nunca fue propietaria de la empresa con la que la entidad accionada registró una deuda patronal. La accionante presentó EP contra la sentencia de apelación que ratificó la negativa de la acción de hábeas data.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La motivación en decisiones de HD exige el cumplimiento de requisitos adicionales al de la motivación de las decisiones en general?

ARGUMENTO PRINCIPAL: En primer lugar, la Corte realizó consideraciones previas respecto a la naturaleza y objeto de la garantía de hábeas data, y en relación a la motivación en esta garantía señaló:

> 29. En el caso de la acción de hábeas data, la motivación exige, además, que las razones jurídicas expresadas por los jueces y juezas en su decisión **se enmarquen en su objeto**. Esto quiere decir que la autoridad judicial debe **explicar la procedencia o no de la acción**, conforme las normas o principios jurídicos, de la petición de acceder y/o conocer la información requerida por el accionante, así como la actualización de los datos, su rectificación, eliminación o anulación según lo establecido en la Constitución y en la LOGJCC. [Énfasis añadido][43]

En el caso concreto, verificó que los jueces no se pronunciaron respecto a la procedencia o improcedencia frente al pedido de acceso a la información, y se limitaron a analizar la solicitud de suspensión del proceso coactivo contenido en la medida cautelar. Por lo expuesto, verificó que se vulneró la garantía de la motivación.

---

42 Ocho votos a favor, ausencia del juez Hernán Salgado Pesantes. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

43 En el mismo sentido, véase las sentencias 2064-14-EP/21, 2919-19-EP/21 y 1874-15-EP/20 y votos concurrentes.

DECISIÓN: Declarar la vulneración de la garantía de motivación.

SENTENCIA 2533-16-EP/21 (MOTIVACIÓN EN LA ACCIÓN DE HÁBEAS CORPUS)[44]

HECHOS: La Defensoría Pública presentó un hábeas corpus a favor de un ciudadano de Azerbaiyán, quien había ingresado al Ecuador con una visa de turista y posteriormente había sido procesado por un delito y condenado a una pena privativa de 10 meses, la cual cumplió. Al finalizar la misma, fue puesto a las órdenes de la Policía de Migración para el inicio de su proceso de deportación, tal como lo disponía la entonces vigente Ley de Migración. La Unidad Judicial Penal Norte Florida 1 ordenó la deportación del señor, el cual fue enviado al Hotel Carrión bajo la responsabilidad de la Policía de Migración. Posteriormente solicitó reconocimiento como refugiado, pero su solicitud fue inadmitida por extemporánea. La Defensoría Pública alegó que el señor había permanecido más de cinco meses detenido y que dicha detención era ilegal, ilegítima y arbitraria.

La Defensoría del Pueblo presentó una EP contra la sentencia de apelación que ratificó la improcedencia de la acción de hábeas corpus descrita en el párrafo anterior.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La motivación en el HC exige el cumplimiento de requisitos adicionales a los de la motivación en general?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte realizó un análisis de la sentencia impugnada, y evidenció que los jueces, al centrarse exclusivamente en el control de legalidad del proceso de deportación, omitieron por completo efectuar un pronunciamiento sobre la potencial vulneración de derechos constitucionales como corresponde en una garantía jurisdiccional, concretamente en el caso del hábeas corpus, de si la privación de la libertad del accionante en el albergue "Hotel Carrión" fue ilegal, arbitraria o ilegítima.

Así, precisó:

> 52. Al tratarse de una acción de hábeas corpus, **la motivación de los fallos por parte delos operadores de justicia, exige un estudio acorde a su objeto y naturaleza**, mismo que se encuentra establecido en la CRE, la LOGJCC y desarrollado por la jurisprudencia constitucional. Para tal efecto, al momento de dictar sentencia las y los jueces debenconsiderar, al menos, los siguientes parámetros:

44 Voto unánime. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

> i. **Análisis integral**. - cuando sea alegado o cuando las circunstancias lo requieran– las y los jueces deberán analizar: (i) la totalidad de la detención, (ii) las condiciones actuales en las cuales se encuentra la persona privada de libertad y (iii) y el contexto de la persona, en relación a si la persona pertenece a un grupo de atención prioritaria. […]
>
> ii. **Respuesta a las pretensiones relevantes**.- De igual forma, al momento en que las y los administradores de justicia motiven sus decisiones, estas deben responder a todas las pretensiones relevantes expuestas en la demanda y/o audiencia o que sean identificables del relato del accionante de acuerdo al objeto y naturaleza de la acción de hábeas corpus. En particular, se debe brindar una respuesta sobre las violaciones a derechos invocadas y a las reparaciones integrales que soliciten los accionantes. […]

A la luz de lo expuesto, en el caso concreto, la Corte evidenció que en la sentencia impugnada había una falta de pronunciamiento sobre el argumento principal y objeto mismo de la acción, es decir la supuesta ilegalidad, ilegitimidad y arbitrariedad de la detención del accionante en el denominado "Albergue Hotel Carrión".

DECISIÓN: Declarar la vulneración de la garantía de la motivación[45].

SENTENCIA 839-14-EP/21 (MOTIVACIÓN EN LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA)[46]

HECHOS: El SRI, en calidad de entidad accionante, presentó una EP contra la sentencia de apelación que ratificó la procedencia de la acción de acceso a la información pública presentada por una persona, solicitando acceder a la declaración del impuesto a la herencia de su hermana; alegando que dicha información era necesaria para la inscripción de la posesión efectiva que se encontraba tramitando.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La motivación en casos de AI exige el cumplimiento de requisitos adicionales a los establecidos para la motivación en general?

ARGUMENTO PRINCIPAL: En primer lugar, la Corte precisó que, para cumplir con la motivación dentro de una garantía de acceso a la información pública, "*el juzgador debe realizar un* ***análisis exhaustivo sobre la naturaleza de la***

45 Para analizar la motivación en el hábeas corpus se sugiere también la revisión de la sentencia 1748-15-EP/20.

46 Siete votos a favor, voto salvado del juez Alí Lozada Prado, y voto en contra de la jueza Daniela Salazar Marín. Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet.

información solicitada, *a efectos de establecer si aquella, puede o no, ser objeto de dicha garantía jurisdiccional".*

De acuerdo a lo señalado por este Organismo, la importancia de dicho análisis radica en que la naturaleza de la información solicitada, constituye un elemento esencial del objeto de la acción. Así señaló:

> De ahí que, cuando el juez constitucional omite motivar sobre aquello, no solo deja de atender uno de los cargos del recurrente, sino que deja de pronunciarse sobre uno de los elementos esenciales de la acción, provocando una posible desnaturalización de la garantía de acceso a la información pública en lo atinente a su finalidad como garantía de un estado democrático. Adicionalmente, es preciso enfatizar en la importancia del carácter público de la información solicitada, pues dicho elemento la permite distinguir de otras garantías jurisdiccionales de acceso a la información, como lo es también la acción habeas data para los casos de información de carácter personal[47].

En el caso concreto, la Corte evidenció que los jueces accionados se limitaron a afirmar que la información solicitada por el actor es de carácter pública, sin enunciar norma o principio jurídico alguno que fundamente porqué la declaración tributaria de un tercero es de carácter pública, y porqué puede ser solicitada por cualquier persona sin autorización de su titular.

Posteriormente, al realizar el análisis de mérito del caso, el Organismo consideró que la información requerida es de carácter personal de un tercero, por lo cual no es compatible con el objeto de la acción de acceso a la información pública, ni con su finalidad como garantía de la democracia, la transparencia y la correcta gestión pública. Por lo tanto, desestimó la garantía de instancia.

DECISIÓN: Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y motivación.

47 En el mismo sentido, ver la sentencia 1530-15-EP/20.

En procesos penales

SENTENCIA 2706-16-EP/21, (CRITERIOS POR LOS CUALES SE SUPERA LA DUDA RAZONABLE Y SE DESVIRTÚA EL PRINCIPIO DE INOCENCIA)[48]

HECHOS: EP presentada contra la sentencia de casación que rechazó el recurso interpuesto, y consecuentemente, ratificó la sentencia de apelación que declaró a la accionante responsable del delito de abuso de confianza, imponiéndole una pena privativa de libertad de tres años.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuándo una sentencia explica de manera clara de qué forma fue vencida la duda razonable sobre la inocencia de la accionante?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte estableció un requisito específico que debe observarse en las sentencias que sean dictadas en el marco de procesos penales, en aras de asegurar y garantizar el principio a la presunción de inocencia.

> 31. [E]n tal sentido, este Organismo en consideración de la gravedad de la restricción de los derechos que se pone en juego con una sentencia condenatoria (privación de libertad, suspensión de derechos políticos, etc.), recuerda que la garantía de motivación en los procesos penales exige, dentro de los criterios de suficiencia desarrollados por esta Corte, que **se exponga la norma mediante la cual se ha superado el umbral de la duda razonable y se han desvirtuado los argumentos de defensa del procesado**; en consideración de la interdependencia que existe entre la garantía de motivación y el principio de inocencia[49].
>
> 32. Asimismo, este Organismo considera apropiado resaltar que, en los procesos y sentencias penales, el elemento de la explicación de la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes, debe incluir un examen de adecuación a través del cual el operador judicial ofrezca una **(a)** explicación de cómo los elementos probatorios aportados y practicados, le permitieron llegar a la convicción de que la conducta reproducida por el presunto infractor se ajusta a todos los elementos configurativos del tipo penal. Asimismo, respecto a este criterio, los operadores de justicia deberán exponer las razones por las cuales: **(b)** la acción u omisión del presunto infractor debe calificarse como antijurídica,

48 Siete votos a favor: voto concurrente del juez Ramiro Avila Santamaría, y votos salvados de los jueces Enrique Herrería Bonnet y Hernán Salgado Pesantes. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

49 En el mismo sentido, véase las sentencias 363-15-EP/21 y 794-15-EP/20.

> **(c)** y los motivos por los cuales debe considerarse que el presunto infractor es culpable y que aquel actuó con conocimiento de la antijuridicidad de su conducta. Lo dicho materializa la necesaria interdependencia que debe existir entre la garantía de motivación y el principio de legalidad, y, al dar respuesta a exigencias que el ordenamiento jurídico impone a la justificación de ciertas decisiones, constituye un caso de congruencia argumentativa frente al Derecho como requisito para satisfacer la suficiencia de la motivación.

Así, señaló que estos criterios para evaluar la suficiencia de la motivación en los procesos penales garantizan que únicamente las personas sean procesadas, juzgadas y condenadas por conductas penalmente relevantes. Además, la Corte recalcó que el deber de los jueces penales de abordar y desvirtuar los argumentos de defensa de los acusados y procesados para la emisión de una sentencia condenatoria, no se satisface con la mera transcripción o registro de sus alegatos en la parte expositiva o de antecedentes de la sentencia; siendo necesario que estos sean abordados mediante el aporte de razones y premisas, es decir, que sean tratados en la parte motiva de la decisión judicial.

Finalmente, señaló que **los autos y dictámenes que emiten otras autoridades de la Función Judicial**, como la Fiscalía General del Estado **deben estar suficientemente motivados**, en observancia de los parámetros fijados en esta sentencia.

En el caso concreto, este Organismo evidenció que los jueces no desvirtuaron los alegatos de defensa de la accionante, y por lo tanto, no expresaron las razones por las cuales considera que ha sido superada la duda razonable, vulnerando la motivación.

DECISIÓN: Declarar la vulneración de la garantía de la motivación.

En casación no penal

SENTENCIA 1408-14-EP/20 (PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A LAS CAUSALES DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACIÓN)[50]

HECHOS: EP presentada contra la sentencia de casación que resolvió aceptar el recurso interpuesto por el accionante únicamente en relación a la causal quinta del art. 3 de la ley de la materia, en el marco de un proceso contencioso administrativo instaurado por el accionante contra el GAD de Morona Santia-

50 Siete votos a favor: voto concurrente de la jueza Daniela Salazar Marín, voto salvado del juez Ramiro Avila Santamaría, ausencia de la jueza Carmen Corral Ponce.

go y la PGE, impugnando el oficio por el cual se comunicó la terminación de su contrato de servicios ocasionales.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La Corte Nacional de Justicia vulneró la garantía de motivación al haber dictado su sentencia sobre elementos que no fueron puestos a su consideración en el recurso de casación?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte precisó que el recurso de casación, al ser extraordinario y riguroso, exige del recurrente la identificación concreta y precisa de las normas que se estiman han sido infringidas y cómo aquella supuesta violación influyó sobre la decisión impugnada. En este sentido, los jueces casaciones deben pronunciarse taxativamente sobre los puntos y cargos propuestos por los justiciables en sus recursos de casación, entendiéndose esto como, el *deber de remitirse a los antecedentes de hecho y de derecho*. Así, la Corte concluyó:

> Consecuentemente, omitir dicho pronunciamiento o resolver por fuera de los cargos planteados, constituyen **lato sensu conductas que trasgreden el principio dispositivo reconocido en la Constitución y consecuentemente conlleva en una violación a la garantía de motivación.** [Énfasis añadido]

Adicionalmente, en esta sentencia la Corte señaló:

> Por lo tanto, cualquier pronunciamiento de los jueces nacionales por fuera de las causales acusadas y **en desmedro o agravio de una situación jurídica** consolidada proveniente de la instancia inferior y cuando existe un único recurrente, **constituirá una trasgresión al principio dispositivo y violación al deber de motivación**. [Énfasis añadido]

En el caso concreto, la Corte declaró la vulneración de la garantía de la motivación al evidenciar que los jueces de la Corte Nacional de Justicia se pronunciaron por fuera de las causales acusadas por el recurrente, en desmedro de su situación jurídica.

DECISIÓN: Declarar la vulneración de la garantía de motivación.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- Es deber de los jueces y juezas, verificar la posible vulneración de los derechos alegados en la garantía constitucional, previo a rechazar la acción por considerar que el caso puede ser resuelto a través de vías

ordinarias. Además, en garantías específicas ha señalado que los jueces deben considerar el objeto de la acción y resolver sobre la procedencia o no de la misma de acuerdo a la pretensión.

- En cuanto a los procesos ordinarios, la Corte ha establecido que la motivación de las sentencias en materia penal debe ser mucho más rigurosa porque pone en juego el ejercicio de algunos derechos.
- En relación a la motivación en casación no penal, este Organismo indicó que los jueces de la Corte Nacional de Justicia deben fundamentar y pronunciarse taxativa y exclusivamente sobre los puntos y cargos propuestos por los justiciables en sus recursos de casación.

SENTENCIA HITO. TIPOS DE DEFICIENCIA MOTIVACIONAL

La explicación de cada uno de los tipos de deficiencia motivacional se encuentra recogida en la sentencia 1158-17-EP/21[51]. De acuerdo a lo señalado en la sentencia, cuando se incumple con el criterio rector –compuesto por la estructura mínimamente completa integrada por la fundamentación normativa y fáctica suficiente– la argumentación jurídica adolece de **deficiencia motivacional.** Existen tres tipos de deficiencia motivacional a saber: inexistencia, insuficiencia y apariencia.

Inexistencia: Se produce cuando la decisión carece totalmente de fundamentación normativa y fundamentación fáctica. Así, por ejemplo, en la sentencia 1320-13-EP/20, la Corte declaró la inexistencia de motivación tras evidenciar la ausencia completa de argumentación[52]. Así, señaló que:

> La sentencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas contiene una mera transcripción de la demanda de acción de protección y de las intervenciones que se realizaron durante la audiencia pública efectuada por el juez de primera instancia. Posterior a ello, de modo automático y sin que se pueda determinar cuáles fueron fundamentos de la Sala y cuáles fueron de las partes, concluye, de modo general y abstracto, que ha existido vulneración de derechos. Sin embargo, no menciona cuáles derechos habrían sido vulnerados ni realiza una explicación respecto de cómo y por qué se habría dado tal vulneración.

51 Voto unánime. Juez ponente: Alí Lozada Prado.

52 En el mismo sentido véase la sentencia 1679-12-EP/20.

Insuficiencia: Se produce cuando la decisión cuenta con alguna fundamentación normativa o fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple con el estándar de suficiencia[53]. Por ejemplo, en la sentencia 196-15-EP/20 y voto salvado, consideró que la motivación resultó insuficiente, por no haberse referido la Sala a la admisibilidad de una prueba.

> 24. Del párrafo precedente se desprende que el tribunal de casación nunca dio razones para sustentar el problema jurídico que respondió, es decir, si el cargo de falta de motivación debía prosperar o no. […] 25. Debe recalcarse que la evaluación de la suficiencia de la motivación sobre hechos no supone un examen sobre su corrección por parte de esta Corte, es decir, una nueva valoración de la prueba, pues tal evaluación se limita a verificar que la decisión se halle mínimamente motivada […]. En definitiva, en este caso, **la motivación resulta insuficiente, no en relación a la valoración de la prueba, sino por no haberse referido a la admisibilidad de la misma.** [Énfasis añadido]

Apariencia: Una argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de **vicio motivacional.**

A continuación, los diferentes **vicios motivacionales** identificados en la jurisprudencia de la Corte.

a. **Incoherencia:** Se presenta cuando en la fundamentación fáctica o jurídica se verifica una contradicción, la cual puede ser lógica o decisional.
b. **Inatinencia:** Cuando en la fundamentación fáctica o normativa se exponen razones que no tienen que ver con el punto controvertido, es decir, no se relacionan con el tema que se discute. Por ejemplo, en la sentencia 196-15-EP/20 y voto salvado, la Corte precisó:

> 23. Además, en el considerando quinto de la sentencia impugnada, el tribunal de casación se propuso contestar a la alegación de falta de motivación de la sentencia de apelación. Con ese propósito, empezó por citar jurisprudencia de la ex CCE para el periodo de transición para definir el debido proceso, la seguridad jurídica y la garantía de motivación; luego, acudió al tratadista Claus Roxin para referirse a los límites del recurso de casación, así como su carácter extraordinario […] 24. Del párrafo precedente se desprende que el tribunal de casación nunca dio

53 En el mismo sentido véase las sentencias: 179-13-EP/20 y voto salvado, 1959-16-EP/21 y 540-16-EP/21.

razones para sustentar el problema jurídico que respondió, es decir, si el cargo de motivación debía prosperar o no.

c. **Incomprensibilidad:** Cuando la argumentación jurídica luce suficiente, pero alguna de sus partes podría estar viciada por contener enunciados que no son inteligibles para un profesional del Derecho, o para un ciudadano o ciudadana[54]. Por ejemplo, en la sentencia 2033-14-EP/20, la Corte señaló:

   16.4 Como se desprende de las citas ut supra, es durante el ejercicio intelectivo de subsunción de los hechos del caso a las normas jurídicas aplicables al caso concreto - artículos 88 y 42 de la Constitución y la LOGJCC, respectivamente- que **se detecta una secuencia de exposiciones que no se concatenan una con la otra, impidiendo su comprensibilidad no solo para un auditorio general sino, incluso, para los sujetos procesales involucrados en el caso en concreto.**

d. **Incongruencia:** La cual puede ser frente a las partes o frente al derecho, la primera sucede cuando en la fundamentación fáctica o en la jurídica no se ha contestado algún argumento relevante[55] de las partes procesales; y la segunda cuando en la fundamentación fáctica o en la jurídica no se ha contestado alguna cuestión que, la ley o la jurisprudencia, impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos

54 En el mismo sentido, ver las sentencias 1320-13-EP/20.

55 Sentencia 1951-13-EP/20: *"la relevancia de un argumento de parte depende de cuán significativo es para la resolución de un problema jurídico, es decir, necesaria para la decisión del caso".*

RECUADRO DE SENTENCIAS RELEVANTES DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN LA GARANTÍA DE LA MOTIVACIÓN

Tema central de la decisión	Número de sentencia con link
Cambio de una situación jurídica establecida exige mayor carga argumentativa	1728-12-EP/19
Pertinencia de la aplicación de las normas en las que se funda el caso	274-13-EP/19
La ciudadanía como destinatario de la motivación de las decisiones judiciales	280-13-EP/19
Análisis de fondo en una sentencia de apelación de acción de protección	610-13-EP/19
Sobre la motivación por remisión	1898-12-EP/19, 1696-12-EP/20 y 871-14-EP/20
Fundamentación normativa suficiente	1739-15-EP/20
Fundamentación fáctica suficiente	1486-14-EP/20 y 363-15-EP/21
Sobre la incorrección de las sentencias	1853-16-EP/21, 363-15-EP/21 y 1906-13-EP/20
Sobre la extensión de las sentencias	1442-13-EP/20, 1892-13-EP/19, 1258-13-EP/19, 1074-16-EP/20, 1027-15-EP/20 y 1677-16-EP/21
Congruencia argumentativa en la sentencia o auto	2344-19-EP/20
Motivación en la acción de protección	621-12-EP/20, 1285-13-EP/19, 778-16-EP/20, 1214-16-EP/20 y 2274-16-EP/20
Sobre las premisas implícitas en las sentencias	188-15-EP/20
Sobre la relación de la motivación con el principio dispositivo y pronunciamiento respecto a las causales del recurso extraordinario de casación (no penal).	1408-14-EP/20
Sobre la motivación en la acción de protección	268-12-EP/20, 1285-13-EP/19, 1328-12-EP/20, 436-14-EP/20, 1990-14-EP/20, 116-14-EP/20, 1171-15-EP/20 y voto salvado y 1287-16-EP/21 voto concurrente y voto salvado
Motivación en la acción de hábeas corpus	2533-16-EP/21, 2064-14-EP/21, 2919-19-EP/21 y 1874-15-EP/20 y votos concurrentes.

Motivación en la garantía de acceso a la información pública	839-14-EP/21 y 1530-15-EP/20.
Criterios por los cuales se supera la duda razonable y se desvirtúa el principio de inocencia	2706-16-EP/21 y votos salvados y voto concurrente, 363-15-EP/21 y 794-15-EP/20
Tipos de deficiencia motivacional	1158-17-EP/21, 1320-13-EP/20, 196-15-EP/20 y voto salvado, 1679-12-EP/20, 179-13-EP/20 y voto salvado, 1959-16-EP/21 y 540-16-EP/21, 1320-13-EP/20, 1951-13-EP/20, 1042-13-EP/20, 2533-16-EP/21
Sobre la motivación en la acción de hábeas data	2919-19-EP/21 y 2064-14-EP/21
Sobre la motivación en la acción de hábeas corpus	2533-16-EP/21 y 1414-13-EP
Sobre la motivación en la acción de acceso a la información pública	1530-15-EP/20 y 839-14-EP/21
Sobre la motivación en materia penal	2706-16-EP/21, 927-16-EP/21 y 150-16-EP/20
Sobre la relación de la motivación con la tutela judicial efectiva	2646-16-EP/21
Sobre la relación de la motivación con el derecho a recurrir	402-16-EP/21
Sobre la relación de la motivación con la seguridad jurídica	527-16-EP/21 y 897-16-EP/21

2.2 DERECHOS Y PRINCIPIOS QUE FAVORECEN A PERSONAS O GRUPOS DE PERSONAS ESPECÍFICOS

Durante los años 2019 y 2021 el desarrollo jurisprudencial más novedoso se ha dado en el contenido de los derechos que protegen a personas o grupos de personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria y/o que han sido víctimas de discriminación histórica. En la presente sección de la guía se presenta el avance en el contenido de los derechos de las mujeres embarazadas, NNA, los pueblos indígenas y las personas en movilidad humana.

2.2.1 MUJERES EMBARAZADAS[56]

La CCE ha establecido que la protección reforzada a las mujeres embarazadas y lactantes:

> [...] va más allá del derecho al trabajo y se relaciona tanto con el efectivo ejercicio de otros derechos interdependientes de este último, como son los derechos a la vida digna, a la salud e integridad personal, a la seguridad social, entre otros, así como con la necesidad de garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes.[57]

Por tal razón, esta guía de jurisprudencia enunciará los estándares constitucionales de la protección especial de las mujeres embarazadas y en período de lactancia y su relación con el derecho al trabajo, salud y educación.

MUJERES EMBARAZADAS Y EL DERECHO AL TRABAJO

SENTENCIA 108-14-EP/20 (TERMINACIÓN DE CONTRATO DE SERVICIOS OCASIONALES EN LACTANCIA)[58]

HECHOS: Una persona presentó una EP en contra de la sentencia de segunda instancia de la AP que presentó alegando que se vulneró su derecho al trabajo reconocido en los artículos 33 y 325 de la Constitución porque la entidad

56 CRE. Arts. Art. 11.2, 35, 43, 66.4, 325, 331, 332, 363.6.

57 CCE. Sentencia 108-14-EP/20, párr. 92, CCE. Sentencia 1234-16-EP/21, párr. 74.

58 Voto unánime. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

financiera donde trabajaba la separó de su cargo como oficinista mientras se encontraba con licencia de maternidad y en período de lactancia.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Es la extensión o renovación del contrato ocasional una medida idónea para la protección especial de las mujeres embarazadas?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE estableció que:

> […] de conformidad con el contenido y alcance del derecho a la protección especial y reforzada de las mujeres embarazadas y en período de lactancia, las medidas de extensión o renovación del contrato de servicios ocasionales, más allá de encontrase justificadas, son medidas conducentes a garantizar el ejercicio efectivo de este derecho en el ámbito laboral, y por tanto son prevalentes frente al límite temporal que establece la misma ley para este tipo de contratos.[59]

Determinó que el régimen especial del cual se debe beneficiar una mujer embarazada se verifica en la renovación del contrato de servicios ocasionales, al menos hasta la terminación del permiso de lactancia.[60]

DECISIÓN: Aceptar la EP presentada, en el examen de mérito aceptar parcialmente la AP planteada y disponer medidas de reparación.

SENTENCIA HITO 3-19-JP/20 (PROTECCIÓN DE LAS MUJERES EMBARAZADAS EN EL SERVICIO PÚBLICO)[61]

HECHOS: La CCE revisó 19 casos provenientes de AP que tratan sobre mujeres embarazadas, con licencia por maternidad o en período de lactancia, trabajadoras del sector público bajo contratos de servicios ocasionales, nombramientos provisionales y con cargo de libre remoción en los cuales las accionantes fueron desvinculadas del trabajo por su condición.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La terminación de la relación laboral durante el embarazo, la licencia por maternidad y el período de lactancia, vulnera el derecho a la protección especial de las mujeres embarazadas?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte determinó que los empleadores garantizarán que las mujeres no pierdan sus empleos por el solo hecho del embarazo

59 Id., párr. 99.

60 Id., párr. 100.

61 Siete votos a favor, dos votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

o lactancia[62] y que, "toda terminación de una relación laboral de una mujer embarazada, en licencia de maternidad o en periodo de lactancia se debe presumir discriminatoria si la entidad responsable no demuestra lo contrario".[63]

Las mujeres embarazadas merecen una protección especial direccionada a "proteger la salud y la vida de las mujeres durante el embarazo, parto y postparto, y a generar las condiciones adecuadas para su recuperación",[64] lo cual garantiza a las mujeres la igualdad en el acceso al empleo y la permanencia y, con ello, los demás derechos de las mujeres embarazadas y en período de lactancia se refuerzan para su pleno ejercicio.[65]

Asimismo, la Corte estableció la protección especial en todo tipo de contrato del régimen del sector público, los cuales no podrán terminar por razón del embarazo o lactancia[66] y dispuso que:

> 187. En todo tipo de contrato, las mujeres en estado de gestación tendrán protección especial hasta que termine el periodo de lactancia. La protección especial consiste en garantizar la misma remuneración a la percibida antes del embarazo o una mejor, el respeto de la licencia de maternidad y el permiso de lactancia, además de la obligación que tiene el empleador de generar un ambiente laboral adecuado, acorde a sus necesidades específicas.[67]

REGLAS PARA LOS DISTINTOS TIPOS DE VÍNCULO LABORAL EN EL ÁMBITO PÚBLICO

Contrato de servicios ocasionales

La CCE determinó que la protección especial de las mujeres embarazadas en este tipo de contratos, durará hasta el fin del período de lactancia;[68] y, evidenció que la regla de la extensión del contrato de servicios ocasionales hasta la finalización del periodo fiscal en que terminó el año de lactancia, resulta inconstitucional por cuanto, desnaturalizó este tipo de contratos y generó una

62 Id., párr. 71.
63 Id., párr. 72.
64 Id., párr. 79.
65 Id., párr. 80.
66 Id., párr. 186.
67 Id., párr. 187.
68 CCE. Sentencia 3-19-JP/20, párr. 174. Criterio confirmado en las sentencias 1234-16-EP/21 y 593-15-EP/21.

situación de trato diferenciado que resulta discriminatorio.[69]

Nombramiento provisional

La Corte determinó que, en el caso de las mujeres embarazadas, en licencia por maternidad o en período de lactancia que se encuentren bajo este régimen, los nombramientos provisionales deben renovarse hasta el fin del período de lactancia[70].

Este Organismo señaló que la entidad pública "suspenderá y declarará desierto el concurso de méritos y oposición para cubrir una vacante que estaba provisionalmente ocupada por la mujer embarazada o en período de lactancia", que, una vez terminado el período de lactancia, se planificará el concurso para que la trabajadora pueda participar en igualdad de condiciones; y, que el concurso será nulo si se convoca para ocupar dicha vacante dentro del período de embarazo o lactancia.[71].

Nombramiento de libre remoción

La CCE estableció que los nombramientos de libre remoción, terminan cuando la autoridad nominadora considera que ha perdido la confianza y que, si la mujer que ocupa el cargo bajo esta modalidad y la "pérdida de confianza":

> [...] coincide con la noticia del embarazo o con su periodo de cuidado o lactancia, se presumirá que la terminación de la relación laboral se basa en un hecho discriminatorio, por lo que el empleador deberá demostrar que la terminación no se produjo por razón de embarazo o lactancia, sino por incumplimiento comprobado del desempeño de su trabajo. Si no existe esa demostración, la trabajadora tendrá derecho a la compensación para el derecho al cuidado hasta el fin de su periodo de lactancia.[72]

69 CCE. Sentencia 3-19-JP/20, párr. 173. Respecto del trato diferenciado, la CCE dispuso que: *"Estando en igualdad de condiciones dos mujeres en periodo de lactancia con el mismo tipo de contrato (comparabilidad), reciben un trato diferenciado por el tiempo en que termina el contrato (categoría diferenciadora) y terminan teniendo un trato desigual (resultado). 108 Si es que el periodo de lactancia concluye en enero el beneficio hasta el final de periodo fiscal sería de once meses; en cambio, si la lactancia termina en noviembre, el beneficio sería de un mes."*

70 Id., párr. 180.

71 Id., párr. 181.

72 Id., párr. 184.

También, la Corte especificó que, si se trata de una nueva administración que tiene la potestad de designar a personas de libre remoción, procurará contar con el trabajo de la persona bajo protección especial y si no fuera posible, "hasta un período máximo de 30 días, contados a partir de la posesión del funcionario con dicha potestad, se podrá terminar la relación laboral sin que exista la obligación de la compensación por cuidado"[73].

DECISIÓN: Disponer efectos para los casos a futuro, ordenar a la DPE que presente un proyecto de reforma a la ley, entre otras medidas.

SENTENCIA 36-19-IN/21 (INCONSTITUCIONALIDAD DEL PERÍODO DE LACTANCIA EN EL SECTOR PRIVADO)[74]

HECHOS: Dos personas presentaron una IN por el fondo, respecto del artículo 155 inciso tercero del Código del Trabajo, alegando que la norma impugnada vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación prescrito en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4, de la Constitución de la República, ya que el período de lactancia en el sector privado es de 12 meses desde la fecha en la que el niño o niña nació y, en el sector público el período de lactancia es de 12 meses desde la fecha en la que culminó la licencia por maternidad de la trabajadora, lo cual, a decir de los accionantes, genera un trato diferenciado.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Las normas que regulan el período de lactancia en el Código de Trabajo vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE encontró que existe un trato diferenciado entre las normas que regulan el período de lactancia en la Ley Orgánica de Servicio Público y en el Código del Trabajo porque:

> […] aun cuando ambos cuerpos legales prevén una jornada especial de trabajo de la mujer para el cuidado del recién nacido, su duración es distinta dependiendo de su régimen laboral. Así, mientras las servidoras públicas tendrán este permiso durante doce meses contados a partir de que haya concluido su licencia de maternidad, las mujeres que trabajan bajo el Código del Trabajo tendrán doce (12) meses contados desde el parto.[75]

Adicionalmente, la Corte verificó que el trato diferenciado por parte del legislador se realiza para dos grupos comparables, ya que ambos casos se refieren

73 Id., párr. 185.

74 Voto unánime. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

75 CCE. Sentencia 36-19-IN/21, párr. 31.

a mujeres trabajadoras que han finalizado su licencia de maternidad y que al reintegrarse al trabajo tienen una jornada especial para conjugarla con el cuidado del recién nacido.[76]

Con base en el análisis indicado, este Organismo determinó:

> 35. Por lo expuesto, esta Corte determina que el texto del inciso tercero del artículo 155 del Código de Trabajo, concretamente, en la frase "posteriores al parto" es contrario al derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres bajo el régimen del Código de Trabajo. No obstante, con el fin de evitar que se genere un vacío normativo en dicho artículo en perjuicio de los derechos de las mujeres trabajadoras sujetas al Código de Trabajo y para garantizar su derecho a la igualdad y no discriminación, esta Corte declara la inconstitucionalidad sustitutiva del inciso tercero del artículo 155 del Código de Trabajo, y determina que para ser constitucional, deberá decir:
>
> "Art. 155.- Guardería infantil y lactancia [...] Durante los doce (12) **meses a partir de que haya concluido su licencia por maternidad**, la jornada de la madre lactante durará seis (6) horas, de conformidad con la necesidad de la beneficiaria".

DECISIÓN: Aceptar la IN, declarar la inconstitucionalidad por el fondo de la frase "posteriores al parto" del artículo impugnado.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- La CCE en su jurisprudencia estableció la prohibición de discriminación de las mujeres embarazadas y en período de lactancia en el ejercicio del derecho al trabajo y dispuso que, en caso de que la terminación de la relación laboral coincida con el embarazo o con el período de lactancia, se presume discriminatoria.
- Asimismo, este Organismo determinó la protección especial de las mujeres embarazadas y en período de lactancia, reforzando su protección en el ejercicio del derecho al trabajo y, en tal virtud determinó que ningún contrato laboral del sector público puede terminar por razón del embarazo o la lactancia y que las mujeres embarazadas gozan la protección especial hasta el fin del período de lactancia.
- Por otro lado, la Corte dispuso que la extensión o renovación del contrato de servicios ocasionales es una medida idónea para garantizar el

76 Id., párr. 32.

ejercicio del derecho a la protección especial de las mujeres embarazadas en el ámbito laboral, por cuanto la protección especial y reforzada de las mujeres embarazadas y en período de lactancia, se verifica con la extensión o renovación del contrato de servicios ocasionales, al menos hasta el fin del período de lactancia.

- Adicionalmente, la CCE estableció que existe un trato diferenciado entre las normas que regulan el período de lactancia en la Ley Orgánica de Servicio Público y en el Código del Trabajo y, en tal virtud, determinó que la licencia de maternidad en el sector privado durará 12 meses a partir de que haya concluido la licencia por maternidad.

MUJERES EMBARAZADAS Y DERECHO A LA SALUD

SENTENCIA 904-12-JP/19 (VIOLENCIA OBSTÉTRICA Y NEGATIVA DE ATENCIÓN EN EMBARAZO)[77]

HECHOS: En una sentencia de revisión, la CCE analizó un caso de AP sobre una mujer en estado de embarazo que no recibió asistencia médica por parte del IESS durante el parto, lo cual le produjo un desgarro en el cuello uterino y hemorragia. Adicionalmente, el IESS negó la atención de la accionante y dispuso su traslado a un hospital diferente por no encontrarse al día en el pago de aportaciones a tal entidad.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La falta de atención médica adecuada constituye una vulneración a la atención prioritaria que merecen las mujeres embarazadas?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE estableció que el derecho a la salud reproductiva de las mujeres tiene relación directa con sus derechos a la salud, a la vida y a la integridad personal, por lo cual, que el Estado incumpla con la obligación constitucional contenida en el artículo 363, numeral 6 de la Constitución,[78] "tiene graves consecuencias para los derechos de las mujeres embarazadas, es por esto que la Constitución en su artículo 35 las reconoce como un grupo que requiere atención prioritaria".[79]

---

77 Voto unánime. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

78 Constitución de la República del Ecuador. Art. 363.- El Estado será responsable de:
6. Asegurar acciones y servicios de salud sexual y de salud reproductiva, y garantizar la salud integral y la vida de las mujeres, en especial durante el embarazo, parto y postparto.

79 CCE. Sentencia 904-12-JP/19, párr. 38.

Este Organismo dispuso que la atención prioritaria significa que:

> […] entre varias personas o grupos humanos que requieren prestación de servicios, tienen precedencia, entre otros, las mujeres embarazadas y las personas recién nacidas. Estando en situación de requerir el servicio, el prestador, sea público o privado, debe dar antelación a los miembros del grupo prioritario. La prioridad también se puede entender que, entre las condiciones que se necesitan para ofrecer el servicio, se debe atender a la situación que genera la preferencia, que puede ser la edad o el embarazo[80].

Adicionalmente, la Corte estableció que:

> 42. La atención especializada exige que el servicio o prestación debe ser el específico y adecuado para la necesidad de cada persona. Una mujer embarazada durante la labor de parto y el alumbramiento, requiere de atención hospitalaria adecuada que debe incluir personal médico especializado (ginecólogos y pediatras) capacitados para atender y solventar emergencias gineco obstétricas. Así como también personal médico de apoyo para cuando, ante complicaciones, se requiera de otros especialistas. […][81].

Por otro lado, la CCE desarrolló el concepto de violencia obstétrica, estableciendo lo siguiente:

> La violencia contra la mujer se manifiesta en múltiples escenarios, uno de ellos ocurre en relación a la prestación de servicios y atención de salud, en ese contexto un tipo específico de violencia es la obstétrica, que comprende uno o varias de los siguientes elementos, acciones u omisiones:
>
> a) Apropiarse o despreocuparse del cuerpo y procesos reproductivos de la mujer por parte del personal de salud.
>
> b) Tratar a la mujer de forma deshumanizada, inhumana o degradante.
>
> c) Abusar de medicalización. […]

DECISIÓN: Ratificar la declaración de violación de derechos reconocida de las sentencias de primera y segunda instancia de la AP, declarar la violación del derecho a una atención prioritaria y del derecho a la seguridad social, reconocer que la accionante fue víctima de violencia obstétrica y establecer medidas de reparación.

80 Id., párr. 40.

81 Id., párr. 42.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- La CCE ha establecido estándares con respecto a las mujeres embarazadas y el derecho a la salud, específicamente relacionado con derecho a la atención prioritaria y atención especializada.
- La Corte ha desarrollado el concepto de la violencia obstétrica y estableció que el mismo es una forma de violencia contra la mujer.

MUJERES EMBARAZADAS Y DERECHO A LA EDUCACIÓN

SENTENCIA 1894-10-JP/20 (MUJER EMBRAZADA SEPARADA DE LA FORMACIÓN MILITAR)[82]

HECHOS: En una sentencia de revisión, la CCE analizó un caso de AP sobre una estudiante de la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro (ESMIL) que fue dada de baja de tal entidad educativa debido a su estado de embarazo.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La separación de una mujer de la formación militar por su estado de embarazo vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE estableció que la disposición sancionatoria de la separación de la formación militar de una mujer embarazada contenida en un reglamento de la ESMIL, contradice la protección especial que ordena la Constitución para las mujeres embarazadas y deviene en discriminatoria porque es contraria al derecho a la igualdad formal y material, pues las mujeres embarazadas en la institución no eran sujeto de protección sino de sanción.[83]

Adicionalmente, la Corte determinó que las sanciones en virtud de embarazo constituyen una forma de discriminación conforme al artículo 11, numeral 2 de la Constitución y, en el caso concreto, constató que la discriminación tiene lugar en el ámbito educativo respecto de la formación militar.[84]

Además, confirmó que la separación de la formación militar de una mujer embarazada atenta contra "la protección especial de no discriminación a las mujeres embarazadas prevista en el numeral 1 del artículo 43 de la Constitución y los principios de libertad reproductiva y el derecho al libre desarrollo de la

82 Voto unánime. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

83 CCE. Sentencia 1894-10-JP/20, párrs. 32-35.

84 Id., párr. 38.

personalidad consagrado en el numeral 5 del artículo 66 de la Constitución".[85]

Por último, este Organismo reafirmó que los jueces que conozcan acciones de protección por posibles violaciones a los derechos de igualdad y no discriminación de mujeres por su género, o por estado de embarazo, su estado civil o por tener hijos y, en consecuencia, declaren violación de derechos:

> […] deberán disponer obligatoriamente medidas concretas a las autoridades accionadas que garanticen la no repetición de dichas vulneraciones, como: (i) la adecuación de normas internas, políticas y prácticas para evitar la vulneración de derechos, (ii) cumplir con las características esenciales e interrelacionadas del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad; (iii) medidas de investigación y sanción a las autoridades o funcionarios involucrados, sin perjuicio de otras medidas a las que hubiere lugar en el caso concreto.[86]

Asimismo, ordenó que:

> Las autoridades estatales que adviertan la vulneración de derechos de igualdad y no discriminación contra las mujeres dentro de sus propias dependencias o por advertencia de otras instituciones del Estado, deberán adoptar inmediatamente las medidas adecuadas para erradicar las vulneraciones sin que sea necesaria una orden judicial previa.[87]

DECISIÓN: Ratificar las sentencias de primera y segunda instancia emitidas en la AP y disponer medidas de reparación.

CONCLUSIÓN DE LA SECCIÓN

- La CCE estableció estándares relacionados con la protección especial a las mujeres embarazadas y su derecho a la educación. Así, indicó que las sanciones impuestas a propósito del embarazo son una forma de discriminación, específicamente en el caso de separación de la formación militar.

85 Id., párr. 40.
86 Id., párr. 77.5.
87 Id., párr. 77.6.

RECUADRO DE SENTENCIAS RELEVANTES DERECHOS DE MUJERES EMBARAZADAS

Tema central de la decisión	Número de sentencia con link
Violencia obstétrica y negativa de atención en embarazo	904-12-JP/19
Mujer embrazada separada de la formación militar	1894-10-JP/20
Terminación de contrato de servicios ocasionales en lactancia	108-14-EP/20
Terminación de contrato de servicios ocasionales en lactancia	3-19-JP/20
Control de mérito, protección especial de las mujeres embarazadas en el ámbito laboral.	593-15-EP/21 y 1234-16-EP/21
Inconstitucionalidad del inciso tercero del artículo 155 del Código de Trabajo, por lo que determinó que la licencia de maternidad en el sector privado durará 12 meses a partir de que haya concluido la licencia por maternidad.	36-19-IN/21

2.2.2 NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES/ INTERÉS SUPERIOR[88]

INTERÉS SUPERIOR DE NNA Y APLICACIÓN POR LAS AUTORIDADES JUDICIALES

SENTENCIA 525-14-EP/20 (DIMENSIONES DEL PRINCIPIO Y SU APLICACIÓN POR LAS AUTORIDADES JUDICIALES)[89]

HECHOS: El secretario ejecutivo nacional de la niñez y adolescencia, presentó una EP en contra de la sentencia dictada dentro del recurso de hecho, proveniente de un juicio de restitución internacional de la niña NN.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Qué implica y cómo se protege el interés superior del niño en procesos de restitución internacional de NNA?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte precisó que el principio de interés superior del niño constituye un derecho primordial que debe ser considerado al momento de adoptar una medida o decisión que involucren sus derechos, en todos los ámbitos. Además, atendiendo a la Observación General N.14 del Comité de los Derechos del Niño, puntualizó que el principio del interés superior debe entenderse como un derecho sustantivo, un principio jurídico interpretativo fundamental y como una norma de procedimiento, debiendo ser aplicado como un concepto dinámico:

> 55. En cuanto al **principio del interés superior del niño,** el artículo 44 de la Constitución de la República y el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconocen el derecho a que **se considere y tenga en cuenta de manera primordial este principio en todas las medidas o decisiones que afecten, tanto en la esfera pública como privada, al niño o niña**. Este principio debe aplicarse como un **concepto dinámico**, en tanto debe evaluarse de manera adecuada en cada contexto y caso particular.
>
> 56. En términos del Comité de Derechos del Niño, el principio del interés superior debe entenderse como un **derecho sustantivo, un principio jurídico interpretativo fundamental y como una norma de procedimiento**. Este último

88 CRE. Art. 44 CRE: El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.

89 Ocho votos a favor, sin contar con la presencia de la Jueza Carmen Corral Ponce. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

implica que siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a una niña o niño en concreto, se deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en la niña o niño interesado.

58. En este sentido, esta Corte observa que en la decisión judicial **impugnada existieron las consideraciones en torno a la aplicación del principio del interés superior del niño** como una norma de procedimiento, al determinar que sería contrario a los derechos de la niña NN establecer que su lugar de residencia habitual sea otro lugar distinto al de España, puesto que aquello vulneraría su derecho a la protección familiar, derecho a la educación, entre otros. [Énfasis añadido]

DECISIÓN: Desestimar la acción.[90]

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- El principio de interés superior del niño debe aplicarse como un concepto dinámico, lo cual implica que debe ser evaluado en cada contexto y caso particular.
- El principio de interés superior del niño debe ser entendido como un derecho sustantivo, un principio jurídico interpretativo fundamental y como una norma de procedimiento.

INTERÉS SUPERIOR DE NNA EN EL CONTEXTO EDUCATIVO

SENTENCIA 853-15-EP/20 (DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A LA EDUCACIÓN)[91]

HECHOS: El Ministerio de Educación presentó una EP en contra de la sentencia de segunda instancia emitida dentro de un juicio de reivindicación por ocupación arbitraria de la propiedad respecto de una escuela pública, por considerar que en ella se vulneró el debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y juez competente, al disponer que se pague a los propietarios del inmueble en litigio el precio que les corresponde, pese a que ahí funciona una escuela pública. A criterio de la entidad accionante, la sentencia

90 El estándar de actuación de las autoridades judiciales puede además ser consultado en la sentencia 2158-17-EP/21

91 Ocho votos a favor, sin contar con la presencia de la Jueza Teresa Nuques Martínez. Jueza Ponente: Carmen Corral Ponce.

no garantiza el cumplimiento de normas que precautelan el derecho a la educación de los niños que estudian en la escuela construida en el predio objeto de la controversia.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Las decisiones respecto de la propiedad de centros educativos deben tomar en cuenta los intereses de sus estudiantes?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte advirtió que, contrario a lo sostenido por la entidad pública accionante, los jueces de la Corte Provincial analizaron las repercusiones del fallo del juez de instancia, en razón del cual el Ministerio de Educación debía entregar el inmueble a sus dueños; por lo que, con el fin de evitar que se afecte el **derecho a la educación de centenares de NNA** provenientes de familias con recursos económicos limitados, esta entidad debía reconocer el precio justo del terreno a los propietarios, sin vulnerar esta garantía:

> 23. Así, contrario a lo que sostiene la entidad accionante, los jueces analizaron en su fallo las repercusiones de que se mantenga la resolución del juez de instancia, por la cual, el Ministerio de Educación debía entregar el inmueble a sus dueños, so pena de que la escuela que allí se constituyó, deje de funcionar, y, por tanto, se afecte a centenares de niños provenientes de familias con recursos económicos limitados. **De ahí que, consideraron pertinente que más bien se reconozca a los propietarios el precio justo del terreno, en aras de que no se trunque el funcionamiento de la escuela, y, por consiguiente, se precautele el derecho a la educación de sus alumnos.** De tal modo, se descarta la vulneración de la garantía del debido proceso, por la que, corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. [Énfasis añadido].

DECISIÓN: Desestimar la acción.

SENTENCIA 456-20-JP/21 (LA JUSTICIA RESTAURATIVA Y EL DERECHO A SER ESCUCHADO EN CONTEXTOS EDUCATIVOS)[92]

HECHOS: En sentencia de revisión, la Corte se pronunció sobre una acción de protección planteada en contra de actos administrativos – disciplinarios, que fueron emitidos por las autoridades de una institución educativa en contra de una estudiante, quien fue sancionada con la suspensión y retiro de su teléfono

92 Siete votos a favor, un voto en contra de la Jueza Carmen Corral Ponce y un voto salvado del Juez Enrique Herrería Bonnet. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

debido a que con este reenvió fotos íntimas de una compañera de su colegio (sexting).

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Ante conflictos entre estudiantes , cómo operan los criterios de justicia restaurativa y el derecho a ser escuchado a ser aplicados por las autoridades educativas?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE precisó que el sexting es un fenómeno prevalente en los colegios y entre adolescentes cuyos efectos disruptivos pueden abordarse por las comunidades educativas en observancia al principio de interés superior del NNA, del derecho a ser escuchado, y, desde un enfoque restaurativo:

> 50. La Corte ha establecido que, **de conformidad con el principio del interés superior del niño, para resolver conflictos de personas adolescentes con la ley penal, se debe aplicar la justicia restaurativa.** Con más razón para casos de conflictos entre personas de una comunidad educativa.
>
> 62. **El derecho a ser escuchado** también está relacionado con el grado de autonomía de las y los adolescentes. […] **El deber de protección especial de la familia, el Estado y la sociedad** a favor de las y los adolescentes, tiene que equilibrarse con su autonomía progresiva para ejercer derechos y adoptar decisiones.
>
> 63. **Estos lineamientos del contenido del derecho a ser escuchado se aplican en todos los asuntos que afecten a los niños, niñas y adolescentes, tales como los procesos sancionatorios en contextos educativos.** En esos contextos, el derecho a ser escuchado se convierte en una garantía de carácter procesal. El Comité de los Derechos del Niño ha señalado "El respeto del derecho del niño a ser escuchado en la educación es fundamental para la realización del derecho a la educación".
>
> 90. […] **La decisión de suspender la educación debe ser proporcional, cumplir un fin holístico e incluir actividades reflexivas y restaurativas en la convivencia escolar.** [Énfasis añadido]

DECISIÓN: Declaró que las autoridades de la institución educativa vulneraron el derecho de la estudiante y de su representante legal al debido proceso, entre otras, en la garantía de ser escuchado y que la opinión de la estudiante se tome en cuenta a la hora de motivar la resolución.

SENTENCIA 376-20-JP/21 (EL ACOSO SEXUAL EN LA COMUNIDAD EDUCATIVA)[93]

HECHOS: En sentencia de revisión, la CCE se pronunció sobre una acción de protección planteada por un docente de colegio, quien alegó vulneración de los derechos en el proceso administrativo que lo destituyó de su cargo por presunto acoso sexual a una estudiante. Dicha acción fue aceptada y ordenó la restitución de funciones al profesor.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Frente al acoso sexual en el entorno educativo cuáles son los mecanismos para evitar procedimientos que causen estigmatización en las personas involucradas?

ARGUMENTO CENTRAL: La Corte destacó la necesidad de discutir y analizar la posibilidad de atender el interés superior del niño en los procedimientos adversariales y el enfoque de resolución de conflictos desde una perspectiva de justicia restaurativa y con enfoque de género, como una alternativa más a la dispuesta en la ley:

> 136. La Corte ha establecido que, **para resolver conflictos de personas adolescentes con la ley penal, se debe aplicar la justicia restaurativa** […]De ahí que, **como una alternativa para combatir la violencia en las instituciones educativas** y para atender los efectos tanto individuales como a la comunidad educativa, se podría comenzar la discusión para abordar la **justicia restaurativa para resolver los conflictos en una comunidad educativa**, **incluyendo el acoso y abuso sexual,** sin perjuicio de que las formas de violencia que sean delito deben ser denunciadas ante la autoridad competente.
>
> 139.La justicia restaurativa, en los medios, los fines y los efectos, es diferente a la justicia retributiva. **La justicia restaurativa se basa en el diálogo entre personas que ejercen, en igualdad de condiciones sus derechos**; el fin es restaurar la comunidad y reparar a la víctima; el efecto podría ser que la comunidad se fortalece, transforma las situaciones que provocaron el conflicto y **se garantizan los derechos, la inclusión y seguridad de las personas** […] El conflicto en la justicia restaurativa es una oportunidad […] **todas las personas y la comunidad ganan** […]. [Énfasis añadido]

DECISIÓN: Declarar la vulneración de los derechos de la estudiante a la integridad física y emocional y a vivir en un ambiente libre de violencia; así como

93 Siete votos a favor y dos votos en contra de la Jueza Carmen Corral Ponce y el Juez Enrique Herrería Bonnet. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

la vulneración de los derechos del profesor a recibir una sanción proporcional en el procedimiento administrativo.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- En atención con el principio del interés superior del niño, se debe aplicar la justicia restaurativa para casos de conflictos entre personas de una comunidad educativa.
- El deber de protección especial de la familia, el Estado y la sociedad a favor de las y los adolescentes, tiene que equilibrarse con su autonomía progresiva para ejercer derechos y adoptar decisiones.
- El derecho a ser escuchado se aplica en todos los asuntos que afecten a los NNA, tales como los procesos sancionatorios en contextos educativos, convirtiéndose así, en una garantía de carácter procesal.
- La decisión de suspender la educación debe ser proporcional, cumplir un fin holístico e incluir actividades reflexivas y restaurativas en la convivencia escolar.
- En atención al interés superior del niño, la resolución de conflictos educativos desde una perspectiva de justicia restaurativa y con enfoque de género, constituye una alternativa viable.

DERECHOS DE LOS NNA Y PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD

SENTENCIA 9-17-CN/19 (JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES INFRACTORES)[94]

HECHOS: Dentro de la tramitación de un proceso de juzgamiento de adolescentes en conflicto con la ley penal, el juez de la causa elevó en consulta a la CCE, sobre si es procedente que, según la normativa aplicable al caso, que el mismo juez que conoce la audiencia de evaluación y preparatoria de juicio, conozca también la audiencia de juicio, dado que, a su criterio, aquello podría vulnerar el debido proceso en la garantía del juez imparcial.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La existencia de un único juez para conocer y resolver todas las etapas de los procesos de adolescentes infractores, vulnera la garantía de juez imparcial?

94 Ocho votos a favor. Sin contar con la presencia de la Jueza Daniela Salazar Marín. Juez Ponente: Ramiro Avila Santamaría.

ARGUMENTO CENTRAL: La Corte afirmó que el juez a cargo de la sustanciación de la audiencia de evaluación y preparatoria en el juzgamiento de adolescentes en conflicto con la ley penal no puede ser el mismo que conoce el juicio y dicta sentencia porque este pierde imparcialidad:

> 34. El artículo 357 del CNA es constitucional siempre que se entienda que el juez que conoce la instrucción, **la evaluación y preparatoria de juicio no sea el mismo que el juzgador que conoce juicio, porque atentaría contra el derecho a ser juzgado por un juzgador imparcial** [...].
>
> 36. El juez que conoce el juzgamiento de adolescentes infractores tiene que ser uno distinto al de las etapas de instrucción y de evaluación de juicio. Cumplir este requerimiento implica que en cada jurisdicción cantonal exista al menos dos juzgadores especializados en adolescentes infractores [...]. [Énfasis añadido]

DECISIÓN: La CCE declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 357 del CNA y estableció reglas para el juzgamiento de adolescentes infractores.

SENTENCIA 207-11-JH/20 (HÁBEAS CORPUS RESPECTO DE INTERNAMIENTO PREVENTIVO DE ADOLESCENTES)[95]

HECHOS: En sentencia de revisión, la Corte conoció un caso sobre internamiento preventivo de adolescentes en conflicto con la ley penal. Determinó la obligación que tienen los operadores de justicia de realizar un análisis integral del caso, procurando examinar la naturaleza y circunstancias de la detención al momento de presentarse la acción y las condiciones en las cuales se encuentra la persona privada de libertad.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Debe ser puesto en libertad un adolescente que ha cumplido el tiempo máximo de internamiento preventivo permitido por la ley y no cuenta con sentencia ejecutoriada en su contra?

ARGUMENTO CENTRAL: La Corte puntualizó que, si un adolescente en internamiento preventivo ha cumplido el tiempo máximo establecido por la ley y no cuenta con una sentencia condenatoria en firme, debe ser puesto en libertad, sin necesidad de que medie orden judicial previa; y, precisó que, en caso de no ser liberado de forma inmediata, la acción de hábeas corpus resulta procedente:

95 Voto unánime. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

55. **En aplicación de los derechos de los que son titulares los adolescentes, del principio del interés superior del niño y de la doctrina de la protección integral, el marco jurídico ecuatoriano contempla un proceso distinto y especializado para los adolescentes infractores** que, si bien en principio se ciñe al mismo diseño procedimental de la justicia penal de adultos para garantizar el derecho a un juicio justo y a un juzgador imparcial, persigue finalidades distintas y cuenta con normas específicas en atención a la condición jurídica de los procesados.

75. En atención al análisis precedente, esta Corte resuelve el segundo problema jurídico planteado en el sentido de que un adolescente que ha cumplido el tiempo máximo de internamiento preventivo permitido por la ley y no cuenta con sentencia condenatoria en su contra debe ser puesto en libertad sin necesidad de orden judicial. **En ningún caso un adolescente puede permanecer internado más allá de este límite, sin contar con una sentencia ejecutoriada que declare su responsabilidad en el cometimiento de una conducta tipificada penalmente**. Si el adolescente cuenta con sentencia condenatoria de primera instancia en su contra, pero ha presentado recursos respecto de dicha decisión, no existe sentencia ejecutoriada que justifique retener al adolescente más allá del tiempo máximo de internamiento preventivo permitido por la ley. [Énfasis añadido]

DECISIÓN: Declarar que la presente sentencia no tiene efectos para el caso en concreto y que los precedentes contenidos en la sentencia tienen efectos vinculantes y deben ser observados por los jueces y juezas constitucionales en la resolución de las causas bajo su conocimiento.

SENTENCIA 202-19-JH/21 (HÁBEAS CORPUS Y ACOGIMIENTO INSTITUCIONAL DE NNA)[96]

HECHOS: En sentencia de revisión, la Corte examinó una acción de hábeas corpus, planteado por una mujer en situación de extrema pobreza, jefa de hogar y madre, contra una orden de acogimiento institucional de sus hijas e hijos. La CCE determinó que la separación familiar debe ser anticipada a las personas responsables; y, solo si tal separación es necesaria en el interés superior y protege sus derechos.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cabe el hábeas corpus correctivo cuando se ha dispuesto el acogimiento institucional y cuál es su alcance?

96 Ocho votos a favor, con voto concurrente del juez Enrique Herrería Bonnet. Un voto salvado del Juez Hernán Salgado Pesantes. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

ARGUMENTO CENTRAL: La Corte analizó y desarrolló el alcance de la acción de hábeas corpus correctivo cuando se ha dispuesto el acogimiento institucional como medida de protección. Consideró que el acogimiento institucional de niñas y niños es una forma de privación de libertad, que requiere de una justificación para ser dictada, que se encuentra revestida de formalidades, y que tiene como finalidad proteger los derechos de los NNA:

> 102. **El acogimiento institucional de niñas y niños es una forma de privación de libertad, que requiere de una justificación para ser dictada y también está revestida de formalidades**, y que tiene como finalidad proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
>
> 139. Uno de los **mecanismos para conocer y declarar las violaciones a los derechos durante la ejecución del acogimiento institucional, es el hábeas corpus**. Mediante esta garantía se podría analizar el **ejercicio del derecho al cuidado y la obligación de cuidar**. Cuestiones como el trato durante el acogimiento, la alimentación, las visitas y más derechos conexos pueden ser objeto de hábeas corpus.
>
> 158. El **lugar de acogimiento** debe, por el principio de corresponsabilidad y el interés superior del niño, **adaptarse a las necesidades de la familia biológica** y no al contrario, siempre y cuando no implique situaciones de riesgo para las niñas y niños, toda vez que **uno de los objetivos importantes del acogimiento es la reinserción en la familia**. [Énfasis añadido]

DECISIÓN: Declarar la vulneración de los derechos a la libertad, a la intimidad familiar y a la integridad física durante la ejecución del allanamiento domiciliario, y la afectación del derecho a un debido cuidado institucional que fortalezca los vínculos familiares y se encamine a una adecuada reinserción familiar, y revocar la sentencia objeto de revisión.

SENTENCIA 200-12-JH/21 Y ACUMULADO (APREMIO PERSONAL DERIVADO DE RETENCIONES INDEBIDAS Y DE OBSTACULIZACIONES AL RÉGIMEN DE VISITAS, Y SU INCIDENCIA EN LOS DERECHOS DE NNA)[97]

HECHOS: En sentencia de revisión, la Corte analizó 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

97 Ocho votos a favor. Sin contar con la presencia del Juez Hernán Salgado Pesantes. Juez Ponente: Enrique Herrería Bonnet.

la Niñez y Adolescencia, que prevé la procedencia del **apremio personal** por retención indebida del NNA o por obstaculizar el régimen de visitas a quien se le confió la tenencia del NNA.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿En qué circunstancias resulta procedente dictar el apremio personal en contra de la persona que ha retenido indebidamente a un NNA u obstaculizado el régimen de visitas?

ARGUMENTO CENTRAL: La Corte precisó que la medida de apremio personal es de última ratio, debiendo recurrirse primero, a otras menos invasivas, que se encuentren 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/o tenencia.

> 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.
>
> 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 última ratio. [Énfasis añadido]

DECISIÓN: La Corte dispuso que el Consejo de la Judicatura difunda la sentencia desde su página web y mediante correo, a todos los operadores judiciales del país, a más de brindar capacitación en atención al contenido de la sentencia.

SENTENCIA 13-18-CN/21 (PARÁMETROS PARA EVALUAR SI EL CONSENTIMIENTO, EN UNA RELACIÓN SEXUAL DE ADOLESCENTES MAYORES DE CATORCE AÑOS, ES VÁLIDO)[98]

HECHOS: Dentro de la tramitación de un proceso de juzgamiento de adoles-

98 Seis votos a favor, entre ellos el voto concurrente del Juez Ramiro Avila Santamaría y, tres votos en contra de las juezas y juez Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

centes en conflicto con la ley penal, el juez de la causa elevó en consulta a la CCE, a fin de que se resuelva sobre la constitucionalidad del artículo 175 numeral 5 del Código Orgánico Integral Penal, que establece que "[e]n los delitos sexuales, el consentimiento dado por la víctima menor de dieciocho años de edad es irrelevante".

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuáles con los parámetros que deben observar las autoridades competentes para valorar si el consentimiento de una persona adolescente, en una relación sexual, a partir de los 14 años, es válido o se encuentra viciado?

ARGUMENTO CENTRAL: La Corte estableció que la evaluación del consentimiento de una persona adolescente, a partir de los 14 años, es relevante para establecer si existe una conducta que debe ser penalmente sancionable o si es el resultado de la evolución de las facultades para ejercer sus derechos; y, estableció parámetros para valorar si tal consentimiento es válido o se encuentra viciado:

> 82. […]En este sentido, este Organismo enfatiza que **para valorar si el consentimiento en una relación sexual a partir de los 14 años es válido o se encuentra viciado**, las **autoridades competentes** –la o el fiscal, o la o el juez de adolescentes infractores– además de escuchar a las y los adolescentes y tomar en cuenta seriamente su opinión con base en el **principio del interés superior**, deben analizar las circunstancias de cada caso y considerar, al menos, los siguientes **parámetros**:
>
> a) El **consentimiento debe ser brindado de forma libre, voluntaria, autónoma**, sin presiones de ningún tipo, sin violencia, amenaza o coerción;
>
> b) **La o el adolescente que manifiesta haber consentido en una relación sexual debe estar en capacidad de hacerlo en función de su madurez, autonomía progresiva y evolución de facultades**;
>
> c) La no existencia de relaciones asimétricas o desiguales de poder o de sometimiento que vicien dicho consentimiento. Para ello se deberán **considerar, entre otros aspectos**: la diferencia etaria, el sexo, el grado de parentesco, el grado de madurez, la experiencia, la pertenencia a un grupo minoritario, la existencia de una discapacidad, el contexto social, económico y cultural y étnico entre otros; y
>
> d) La **valoración del consentimiento** se debe realizar de forma individual a través de la evaluación y determinación del principio del interés superior y garantizando el derecho a ser escuchado de las y los adolescentes, conforme lo establecido en la presente sentencia. [Énfasis añadido]

DECISIÓN: Declarar la constitucionalidad aditiva de la norma consultada. Determinar, con efectos generales y hacia el futuro que el texto del art. 175 numeral 5 del COIP será el siguiente: *"Art. 175.- Disposiciones comunes a los delitos contra la integridad sexual y reproductiva. - Para los delitos previstos en esta Sección se observarán las siguientes disposiciones comunes: […] 5. En los delitos sexuales, el consentimiento dado por la víctima menor de dieciocho años de edad es irrelevante,* ***excepto en los casos de personas mayores de catorce años que se encuentren en capacidad de consentir en una relación sexual****."*

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- El hábeas corpus procede si su objeto es verificar si existen condiciones dignas de privación de libertad y garantizar la integridad física del sujeto.
- El acogimiento institucional de NNA es una forma de privación de libertad, que requiere de una justificación para ser dictada, pues, su finalidad es protegerlos.
- Los adolescentes en conflicto con la ley penal deberán ser juzgados por un juez penal con especialidad acreditada para el juzgamiento de adolescentes infractores.
- La medida de apremio personal es de última ratio, por lo que los juzgadores deben recurrir a otras menos invasivas, que se encuentren alineadas al interés superior de NNA y al ejercicio efectivo de sus derechos del núcleo familiar.
- En los delitos sexuales, las autoridades competentes deberán valorar si el consentimiento dado por una persona adolescente, a partir de los 14 años es válido o se encuentra viciado.

DERECHO DE LOS NNA A SER ESCUCHADOS Y OTROS

SENTENCIA 1880-14-EP/20 (DERECHO A LA DEFENSA POR FALTA DE ASIGNACIÓN DE CURADOR)[99]

HECHOS: La madre y representante legal del niño P.E.S.C, presentó EP contra la sentencia, dictada dentro de un juicio de nulidad de instrumento público,

99 Ocho votos a favor. Sin contar con la presencia del Juez Hernán Salgado Pesantes. Jueza Ponente: Teresa Nuques Martínez.

que ordenó la rescisión del contrato de compraventa celebrado entre los demandados, siendo uno de ellos el niño P.E.S.C.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Ante la falta de comparecencia a juicio de uno de sus representantes legales del NNA, qué acciones deben realizar los jueces de la causa para respetar el debido proceso?

ARGUMENTO PRINCIPAL: En este caso, la CCE determinó que en los procesos donde se debate sobre derecho u obligaciones de NNA, ante la falta de comparecencia de sus representantes legales a juicio, los juzgadores tienen la obligación de nombrarle un curador judicial para la representación de sus derechos e intereses, resultando aquello insoslayable:

> 44. Bajo esta lógica, el presente Organismo, estima pertinente recordar que **las autoridades judiciales que tramitan procesos donde se debate sobre derecho u obligaciones de niñas, niños y adolescentes,** ante la falta de comparecencia de uno de sus representantes legales ajuicio, tiene la obligación de citar al otro, con el objetivo de que aquel comparezca a la defensa de los derechos del menor de edad; resultando de tal manera insoslayable la defensa de la niña, niño o adolescente sometido a juicio, que aún en el supuesto de que ambos representantes legales no compareciesen al proceso para la defensa de su hijo, luego de haber sido citados; las autoridades judiciales **se encuentran compelidas**, de conformidad con las reglas procesales antes citadas**, a nombrarle un curador judicial para la representación de sus derechos e intereses** [...]. [Énfasis añadido]

DECISIÓN: Aceptar la acción y declarar la vulneración del derecho constitucional del niño P.E.S.C. al debido proceso en las garantías del derecho a la defensa y del cumplimiento de normas y derechos.

SENTENCIA 16-20-CN/21 (CELERIDAD EN LA JUSTICIA PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS EN PROCESOS DE ALIMENTOS)[100]

HECHOS: En función a la consulta de norma remitida por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Cuenca, la Corte resolvió sobre la constitucionalidad de los artículos 1 y 3 de la Resolución con fuerza de Ley 18-2017 expedida por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, relacionados con la ausencia temporal del juzgador unipersonal que ha emitido pronunciamiento oral y con la suspensión de tiempos para notificación de sentencia o auto definitivo desde dicha ausencia.

100 Voto unánime. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La ausencia temporal justificada de los jueces en casos de alimentos, puede entenderse como indefinida?

ARGUMENTO PRINCIPAL: En esta sentencia, mediante una interpretación conforme de la normativa consultada, la Corte determinó que la ausencia temporal justificada de los jueces que hayan dictado sentencia en audiencia de alimentos y tengan pendiente su emisión por escrito para ser notificada no podrá ser mayor de un término de veinte días, de lo contrario, se seguirá los efectos de la ausencia definitiva, con el propósito de garantizar la tutela judicial efectiva:

> 30. En tal virtud, se precisa realizar una interpretación conforme de las disposiciones consultadas, en el sentido de que, **para los casos de alimentos de niños, niñas y adolescentes, la ausencia temporal justificada contemplada en el artículo 1 de la Resolución No. 18-2017 no puede entenderse como una indefinida.** Si la ausencia justificada y en principio temporal del juzgador unipersonal que dictó pronunciamiento oral, se extendiere indefinidamente, se deberá seguir los mismos efectos de la ausencia definitiva conforme al segundo inciso del artículo 4 de la Resolución 18-2017, esto es que "[S]i se produce la ausencia definitiva de un juez o jueza unipersonal, el secretario de la unidad judicial o de la Sala, informará del particular al Presidente de la Corte Nacional o al Director Provincial del Consejo de la Judicatura, según corresponda, para que designe el conjuez o conjueza, juez o jueza que deberá asumir la competencia y emitir la resolución que corresponda". [Énfasis añadido]

DECISIÓN: Declarar que las normas consultadas guardaban conformidad con la Constitución. Establecer reglas interpretativas para los casos de alimentos en materia de niñez y adolescencia.

SENTENCIA 2691-18-EP/21 (DERECHO A SER ESCUCHADO Y A RECIBIR DECISIONES MOTIVADAS)[101]

HECHOS: Una señora, presentó EP en contra de la sentencia y auto —dictados dentro de una acción de protección planteada en contra de la resolución emitida por el Registro Civil que negaba la posesión notoria del apellido materno a favor de su nieto—, por los cuales se rechazó su recurso de apelación y se negó la ampliación y aclaración, respectivamente.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Vulnera el derecho a ser escuchado la decisión ju-

101 Voto unánime. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

dicial que ha sido adoptada, sin considerar el criterio del NNA involucrado en la causa?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte declaró que la sentencia de apelación, proveniente de una acción de protección, vulneró los derechos de un adolescente a ser escuchado en un procedimiento donde se decidió sobre sus derechos, así como el principio del interés superior del niño y a la garantía de motivación, tras evidenciar que las autoridades jurisdiccionales omitieron pronunciarse sobre la alegada transgresión de derechos constitucionales e inobservaron el derecho del niño de pronunciarse sobre el apellido que deseaba llevar en el marco de la acción seguida por su abuela en contra del Registro Civil:

> 55. En tal sentido, esta Corte advierte que, **los jueces, al inobservar el derecho a ser escuchados de los niños, niñas y adolescentes podrían conducir a la vulneración de los derechos que buscan determinarse en las causas sometidas a su conocimiento**. Es por ello que este Organismo reitera que, **la autoridad judicial deberá analizar y matizar caso a caso las condiciones específicas de cada niño o niña en concreto y su interés superior para acordar la participación de éste aplicando los criterios expuestos anteriormente; y, respecto de los adolescentes, cualquier decisión que se tome sin escucharlo carece de validez**, debiendo tomarse en consideración que aquello también implica que éste puede decidir ejercer o no su derecho a ser escuchado, opinión que será obligatoria, siempre que no sea manifiestamente perjudicial para su desarrollo integral, valoración que la autoridad judicial que conoce la causa deberá de evaluar y matizar en cada caso en concreto donde se discuta sobre sus derechos. [Énfasis añadido]

DECISIÓN: La Corte aceptó parcialmente la acción, y entre otros, acogió las medidas que reconocen los órganos internacionales a efectos de garantizar la observancia del derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser escuchados.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- En los procesos donde se debate sobre derecho u obligaciones de NNA, ante la falta de comparecencia de sus representantes legales a juicio, los juzgadores tienen la obligación de nombrarle un curador judicial para la representación de sus derechos e intereses.
- En asuntos que involucren los derechos de NNA, como el de alimentos, la decisión deberá emitirse en forma célere, en consideración especial

al interés especial del niño que se encuentre pendiente de respuesta.

- Los NNA tienen derecho a ser escuchados, por lo que cualquier decisión que se tome sin escucharlos, carece de validez.

DERECHO DE FAMILIA, VIDA, SALUD Y DERECHOS CONEXOS

Los derechos de los NNA han sido objeto de protección de manera especial en el contexto de las personas en movilidad humana, las sentencias 983-18-JP/21, 2120-19-JP/21, 2185-19-JP/21, relativas al derecho a la vida, reunificación familiar e identidad, respectivamente, constituyen jurisprudencia relevante en la materia, la cual ha sido desarrollada de manera puntual en la guía correspondiente a personas en situación de movilidad, ubicada más adelante en este texto.

SENTENCIA 28-15-IN/21 (PATRIA POTESTAD, TENENCIA Y COPARENTALIDAD)[102]

HECHOS: Acción de inconstitucionalidad planteada en contra del artículo 106, números 2 y 4 del Código de la Niñez y Adolescencia, referente a las reglas para confiar el ejercicio de la patria potestad y la obtención de la tenencia, que privilegia a la madre para ejercerla, siempre que no afecte el interés superior del NNA.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cómo beneficia la figura jurídica de la coparentalidad a los derechos de los NNA, en función del principio de interés superior?

ARGUMENTO CENTRAL: La CCE encontró que la norma impugnada incumple una consideración primordial, que es el principio de interés superior de NNA. Consideró que es indispensable que se evalúe singularmente las circunstancias concretas de cada NNA para obtener una decisión particular que los involucre:

> 206.El **encargo de la tenencia no puede estar subordinada a un criterio único**, como el sexo de los progenitores, **menos aún en detrimento de la protección del interés superior de NNA**. Al contrario, se debe evaluar caso por caso cuál sería la mejor opción para NNA.

102 Seis votos a favor, entre ellos el voto concurrente del juez Ramiro Avila Santamaría, y dos votos salvados de las Juezas Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez. La Jueza Daniela Salazar Marín no consigna su voto por la excusa presentada en la causa.

209.Uno de los elementos que **se debe evaluar para tomar en cuenta el interés superior de NNA es su opinión;** y, a su vez, su desarrollo evolutivo para expresarla […].

226.**La corresponsabilidad parental se encuentra estrechamente vinculada con el interés superior de NNA**. Ambas figuras buscan el bienestar de NNA, suponiendo que es beneficioso conservar la relación con padre y madre […].

229.La norma impugnada es contraria al interés superior de NNA porque no evalúa en cada caso su bienestar y, a falta de acuerdo entre progenitores, se encarga la tenencia de forma preferencial y prioritaria a la madre. **La regla resulta contraria al principio de corresponsabilidad parental, la cual tiene su fundamento en el principio de interés superior de NNA.** Cabe agregar que sería erróneo interpretar que la tenencia exclusiva es contraria a la corresponsabilidad parental. Al contrario, la **corresponsabilidad parental debe ser ejercida aun en contextos en que la tenencia sea exclusiva**, para que padres y madres procuren mantener de forma **equitativa derechos y obligaciones** atendiendo al fundamento del principio, el cual es **buscar el interés superior de NNA**. [Énfasis añadido]

DECISIÓN: La CCE declaró la inconstitucionalidad por el fondo de las siguientes frases del artículo 106 del Código de la Niñez y Adolescencia*: (i) "la patria potestad de los que no han cumplido doce años se confiará a la madre" y (ii) "se preferirá a la madre, siempre que no afecte el interés superior del hijo o la hija".*

CONCLUSIÓN DE LA SECCIÓN

- La corresponsabilidad parental se encuentra estrechamente vinculada con el interés superior de NNA, y debe ser ejercida aun en contextos en que la tenencia sea exclusiva, con el fin de mantener de forma equitativa derechos y obligaciones entre progenitores.

RECUADRO DE SENTENCIAS RELEVANTES DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Tema central de la decisión	Número de sentencia con link
Justicia especializada para adolescentes infractores.	9-17-CN/19
Dimensiones del principio y su aplicación por las autoridades judiciales.	525-14-EP/20
Derechos de los niños, niñas y adolescentes a la educación.	853-15-EP/20
Observancia del principio de interés superior en procesos de restitución internacional de NNA.	1484-14-EP/20[103]
Derecho a la defensa por falta de asignación de curador.	1880-14-EP/20
Garantías para el ejercicio de los derechos y el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes.	33-13-AN/20
Hábeas corpus respecto de internamiento preventivo de adolescentes.	207-11-JH/20
Patria potestad, tenencia y coparentalidad.	28-15-IN/21
Reglas para procedimientos penales de flagrancia y justicia especializada para adolescentes infractores.	9-19-CN/21[104]
Celeridad en la justicia para garantizar los derechos en procesos de alimentos.	16-20-CN/21
Dimensiones del principio de interés superior y su aplicación por las autoridades judiciales.	2158-17-EP/21
Derecho a ser escuchado y a recibir decisiones motivadas.	2691-18-EP/21
Interés superior de los NNA, unidad familiar, vida y salud.	983-18-JP/21
Derecho a migrar y reunificación familiar.	2120-19-JP/21
Inscripción del nacimiento de hijas e hijos de adolescentes migrantes.	2185-19-JP/21
La justicia restaurativa y el derecho a ser escuchado en contextos educativos- Sexting.	456-20-JP/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.	200-12-JH/21
Hábeas corpus y acogimiento institucional de NNA.	202-19-JH/21
Parámetros para evaluar si el consentimiento, en una relación sexual de adolescentes mayores de catorce años, es válido.	13-18-CN/21
El acoso sexual en la comunidad educativa	376-20-JP/21

103 Esta sentencia reitera los criterios vertidos en la sentencia 525-14-EP/20 sobre el principio de interés superior.

104 Esta sentencia está fundada en la sentencia 9-17-CN/19.

2.2.3 PUEBLOS INDÍGENAS. AUTODETERMINACIÓN Y DERECHO PROPIO[105]

AUTORIDAD INDÍGENA

SENTENCIA 1-15-EI/21 Y ACUMULADO (JURISDICCIÓN Y LEGITIMIDAD DE LAS AUTORIDADES INDÍGENAS)[106]

HECHOS: EP presentada en contra de las resoluciones de justicia indígena emitidas el 25 de agosto de 2015 y el 08 de octubre del mismo año, por la Corporación de Gobiernos y Comunidades del Cantón Otavalo ("CORDEGCO"). En estas decisiones se declaró que una persona había calumniado al presidente de la Corporación y se le impuso una sanción económica de un millón ochocientos mil dólares, así como baño de agua fría y cargar arena por dos kilómetros. El accionante consideró que la validez de una decisión de la justicia indígena requería un conflicto interno entre miembros de la comunidad, en su ámbito territorial, que afecte sus valores comunitarios y que se adopte con base en el derecho propio de la comunidad. Indicó que las decisiones impugnadas no cumplen con los requisitos anteriores. Finalmente, señaló que se vulneró su derecho a la libertad; que la pena no fue dispuesta por juez competente ni se respetó el debido proceso; así como su derecho a la integridad física, y la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuándo se considera que una autoridad indígena tiene legitimidad para ejercer facultades jurisdiccionales? ¿Es la CORDEGCO una autoridad indígena?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE determinó que:

> 59. [P]ara determinar la legitimidad de una autoridad que ejerce jurisdicción indígena se debe establecer la relación directa entre una comunidad, pueblo o nacionalidad y la autoridad indígena. Las formas de reconocimiento depen-

105 CRE. Art. 57, numeral 10: Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, los siguientes derechos colectivos: *10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.* Art. 171: Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres.

106 Ocho votos a favor. La Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez no consignó su voto en virtud de su ausencia aprobada por el Pleno de la Corte. Juez Ponente: Ramiro Avila Santamaría.

> den exclusivamente del derecho propio y no del reconocimiento o registro por parte de las instituciones del derecho ordinario, sin detrimento que, en algunos casos, la comunidad indígena haya optado por la inscripción y registro de sus autoridades ante el Estado.
>
> 61. También pueden ejercer la función jurisdiccional las autoridades indígenas de las federaciones y confederaciones, siempre que las mismas estén integradas por comunidades o pueblos y nacionalidades respectivamente, tengan relación territorial, y hayan sido designados mediante el derecho propio y prácticas ancestrales.

En el presente caso, la CCE consideró que las autoridades de CORDEGCO no tienen autoridad para ejercer jurisdicción indígena; que las resoluciones impugnadas no tienen fuerza vinculante; y, que ninguna persona puede ser obligada a cumplirlas. Esto, porque las autoridades de dicha Corporación no fueron designadas por una comunidad específica ni de acuerdo con el derecho propio, sino que su conformación responde únicamente a su estatuto.

DECISIÓN: Rechazar las acciones por falta de objeto, en tanto CORDEGCO no tiene autoridad para ejercer jurisdicción indígena y sus resoluciones no tienen valor jurisdiccional alguno.

DECISIÓN DE JUSTICIA INDÍGENA

SENTENCIA 2-14-EI/21 (PUEBLOS INDÍGENAS Y EL DERECHO COLECTIVO A CONSERVAR LA PROPIEDAD INDIVISIBLE DE SUS TIERRAS)[107]

HECHOS: Miembros de la Comuna Tunibamba, presentaron una EP contra decisiones de la justicia indígena impugnando la resolución emitida por la Asamblea General de la Comuna Tunibamba. Los accionantes afirmaron que existió un conflicto interno en la Comuna respecto a cómo organizar la tierra comunitaria. Frente a este conflicto, la Asamblea General resolvió dividir las tierras comunitarias, excluyendo a ciertos comuneros. Por los antecedentes expuestos, los legitimados activos consideraron que se vulneró su derecho a la igualdad y no discriminación y su derecho colectivo a conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias y que estas permanezcan como inalienables, inembargables e indivisibles.

107 Ocho votos a favor. El Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría no consignó su voto en virtud de su ausencia aprobada por el Pleno de la Corte. Jueza Ponente: Daniela Salazar Marín.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuáles son los parámetros para determinar si una resolución es una decisión de la justicia indígena que pueda ser objeto de EP? ¿Es la resolución emitida por la Asamblea General de la Comuna Tunimbamba una decisión de autoridad indígena?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE estableció que:

> 85. Según se desprende del texto constitucional, para establecer que se trata de una decisión impugnable a través de esta acción, corresponde establecer si se trata de (i) una autoridad indígena que, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, adoptó una (ii) solución a un conflicto interno aplicando sus normas y procedimientos propios.
>
> 89. [D]e forma general se puede afirmar que toda decisión de una autoridad indígena que tiene relación directa con el ejercicio de su derecho a la autodeterminación y los demás derechos colectivos reconocidos a las comunidades indígenas resuelve un conflicto interno en los términos requeridos por el artículo 171 de la Constitución.

En el caso concreto, la CCE verificó que la Asamblea General de la Comuna Tunibamba se trata de una autoridad indígena legítima, al existir una relación directa entre ambas. Además, determinó que la resolución impugnada sí resuelve un conflicto interno respecto a la forma más adecuada de organizar la tierra comunitaria Tunibamba Llaktapak Allpa Mama.

DECISIÓN: Aceptar la EP contra decisiones de la justicia indígena, dejar sin efecto la resolución impugnada, y declarar la vulneración de los derechos de los accionantes a la propiedad colectiva de la tierra y a la igualdad y no discriminación.

INTERACCIÓN DE LA JUSTICIA INDÍGENA CON LA JUSTICIA ORDINARIA

Declinación de competencia

SENTENCIA 134-13-EP/20 (DECLINACIÓN DE COMPETENCIA DE LA JUSTICIA ORDINARIA EN FAVOR DE LA JUSTICIA INDÍGENA)[108]

HECHOS: Los representantes de la comunidad indígena kichwa "Unión Venecia" (Cokiuve), presentaron EP en contra de la sentencia de 10 de diciembre de 2012 emitida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia que rechazó el recurso de casación presentado. Los accionantes alegaron que, en el proceso originario de amparo posesorio, los jueces de casación sostuvieron, de manera errónea, que la acción de amparo posesorio no es definitiva y no causa cosa juzgada, mientras que los jueces provinciales indicaron que no procede la declinación de competencia. Los legitimados activos consideraron que se vulneraron sus derechos relativos al respecto de las costumbres y formas de justicia de los pueblos y nacionalidades indígenas.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Qué debe hacer un juez de la justicia ordinaria al analizar la solicitud de declinación de competencia a favor de la justicia indígena?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE estableció que:

> 54. Esta Corte estima necesario enfatizar que ninguna autoridad judicial ordinaria está facultada para revisar las decisiones de la jurisdicción indígena adoptada conforme a sus derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos. Por ende, ante una solicitud de declinación de competencia, las juezas y juezas ordinarios deberán limitarse exclusivamente a verificar la existencia de un proceso de justicia indígena. En este sentido, dentro del término probatorio de tres días contemplado en el artículo 345 del COFJ, al analizar la pertinencia de tal invocación, los jueces ordinarios se limitarán a verificar la existencia del proceso de justicia indígena. En ningún caso, los jueces ordinarios examinarán el sentido de la respectiva decisión, incluso si ya existiese un proceso en la justicia común sobre el mismo asunto. Esto, a su vez, asegura el respeto al derecho a ser juzgado por el juez competente conforme lo reconoce el artículo 76 numeral 3 de la Constitución.

108 Ocho votos a favor. Dos votos concurrentes de los Jueces Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez. Un Voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce. Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez.

> 55. De esta manera, una vez verificada la existencia del proceso de justicia indígena la jueza o juez ordinario no puede negarse a declinar su competencia pues, de otra forma, la justicia indígena quedaría supeditada al reconocimiento que de esta haga la misma jueza o juez ordinario. Esto vulneraría el reconocimiento constitucional de la jurisdicción indígena.

En el caso concreto, la Corte concluyó que los jueces ordinarios, al omitir el análisis de competencia conforme el Código Orgánico de la Función Judicial, vulneraron el derecho a ejercer funciones jurisdiccionales de las autoridades indígenas de la comunidad indígena "Cokiuve". Por todo esto, las actuaciones judiciales contradijeron el propósito de proteger la coexistencia de formas jurídicas diferentes dentro del Estado constitucional al que apunta el pluralismo jurídico.

DECISIÓN: Aceptar la EP presentada por la comunidad indígena kichwa "Unión Venecia" (Cokiuve) y declarar la vulneración del derecho colectivo a crear, desarrollar, aplicar y practicar el derecho propio consuetudinario de la comunidad indígena.

INTERCULTURALIDAD, PREVENCIÓN DE CONFLICTIVIDAD Y COORDINACIÓN ENTRE AUTORIDADES ESTATALES E INDÍGENAS

SENTENCIA 112-14-JH/21 (ALCANCE DEL HÁBEAS CORPUS EN CASOS DE PERSONAS PERTENECIENTES A PUEBLOS EN AISLAMIENTO Y DE RECIENTE CONTACTO)[109]

HECHOS: En el año 2013, una pareja de ancianos waorani fueron atacados y muertos con lanzas por un grupo de indígenas en aislamiento Tagaeri Taromenane. En respuesta a esto, familiares de los ancianos ingresaron al territorio de los indígenas en aislamiento, dieron muerte a algunos de ellos y extrajeron a dos niñas. El 27 de noviembre de 2013, un juez de garantías penales de Orellana, a petición de Fiscalía, inició el trámite de la causa por delito de genocidio y ordenó la prisión preventiva de los idígenas waorani. En 2014, el abogado particular de los waorani y el defensor público, presentaron una acción de hábeas corpus en favor de las personas privadas de libertad, la cual fue negada por la

109 Ocho votos a favor. Dos votos concurrentes de los Jueces Karla Andrade Quevedo y Ramiro Avila Santamaría. La Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce no consignó su voto en virtud de su ausencia aprobada por el Pleno de la Corte. Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez.

Corte Provincial. En septiembre de 2014, el juez de garantías penales ordenó la libertad de las personas privadas de esta, en razón de haberse sustituido la orden de prisión preventiva en la audiencia de revisión de medida cautelar.

PROBLEMA JURÍDICO 1: ¿De qué manera se puede fortalecer el enfoque intercultural en los órganos de justicia?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte evidenció que el Consejo de la Judicatura, la Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado, con la contribución de la Defensoría del Pueblo, deben fortalecer el enfoque intercultural en los órganos de justicia en coordinación con las autoridades de la justicia indígena.

> 246. […] Para ello, entre las medidas a adoptarse, es indispensable implementar mecanismos permanentes de diálogo y coordinación entre la justicia ordinaria e indígena, fortalecer el conocimiento y la capacitación de las y los operadores de justicia sobre el enfoque intercultural y la jurisprudencia desarrollada por esta Corte, e incrementar el número de peritos interculturales que permitan la comprensión e intercambio entre los sistemas de justicia, evitando imposiciones del derecho ordinario por sobre los derechos de pueblos y nacionalidades.

PROBLEMA JURÍDICO 2: ¿Bajo qué parámetros es procedente la orden prisión preventiva en contra de miembros de pueblos indígenas recientemente contactados?

ARGUMENTO PRINCIPAL: Al analizar sobre la posible arbitrariedad de la orden de prisión preventiva para personas procesadas miembros de pueblos de reciente contacto, la CCE sostuvo que uno de los elementos para hacer dicho análisis es la interpretación intercultural de las normas aplicables y la comprensión intercultural.

> 138. El análisis de la privación de la libertad, debe necesariamente tener un carácter intercultural y en el caso de miembros de pueblos de reciente contacto, este análisis exige especial atención. Esto implica que la autoridad judicial que conoce la acción de hábeas corpus verifique la comprensión intercultural.
>
> 139. La comprensión intercultural, debe ocurrir en dos vías. La primera, respecto de las personas procesadas, verificando si aquellas comprendieron la institución occidental de la prisión preventiva para lo cual, el juez de la causa debió adoptar las medidas necesarias para que, desde los elementos culturales y la cosmovisión waorani, hacer comprensibles los motivos, fines y efectos de la prisión preventiva. Y la segunda, respecto del juez de la causa penal, constatando si aquel realizó todos los esfuerzos para comprender la cultura, costumbres

> y el derecho waorani, y desde dicha comprensión valoró la pertinencia de la privación de libertad como medida cautelar.

Por lo expuesto, la CCE determinó que la orden de prisión preventiva en contra de los miembros waorani, fue dictada incumpliendo la obligación de toda autoridad judicial de desarrollar una interpretación intercultural al momento de aplicar el derecho ordinario.

DECISIÓN: Dejar sin efecto la sentencia y declarar la vulneración del derecho a la libertad e integridad personal de los indígenas waorani que fueron privados de su libertad; y, aceptar la acción de hábeas corpus presentada a su favor. Ordenar medidas de reparación para elaborar un plan con medidas concretas a fin de asegurar el respeto de la autodeterminación de los pueblos indígenas de reciente contacto y el principio de no contacto de los pueblos en aislamiento.

SENTENCIA 1494-15-EP/21 (INTERPRETACIÓN INTERCULTURAL EN LA APLICACIÓN DE LA PENA)[110]

HECHOS: Miembros de la comunidad indígena Bain de la parroquia Urdaneta del cantón Saraguro, presentaron EP en contra de la sentencia de casación emitida en 2014, por la Corte Nacional de Justicia. Los accionantes alegaron que la decisión impugnada vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación, la seguridad jurídica, la garantía de la non reformatio in peius y el derecho de las personas adultas mayores. Así también, argumentaron que existió una inobservancia del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, pues se les aplicó una pena privativa de libertad a pesar de pertenecer a una comunidad indígena.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Se puede aplicar una pena privativa de libertad a miembros de una comunidad indígena sin realizar un análisis previo de su contexto intercultural?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte consideró que:

> 60. [E]l el adoptar medidas de carácter personal podrían devenir en atentatorias a los derechos interculturales generando un desarraigo de su entorno cultural […].

110 Ocho votos a favor. Un voto concurrente del Juez Enrique Herrería Bonnet. La Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez no consignó su voto en virtud de su ausencia aprobada por el Pleno de la Corte. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

> 61. [E]l Tribunal de Casación, inobservó el artículo 10 del Convenio 169 de la OIT, al no haber tomado en consideración las características sociales y culturales de los accionantes que incluso fueron acreditadas por la propia comunidad a la que pertenecían para considerar y dar preferencia a otros posibles tipos de sanción.

Por lo expuesto, la CCE observó que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica al haberse inobservado un precepto de rango constitucional, como es el Convenio 169 de la OIT, para la determinación de las medidas de sanción.

DECISIÓN: Aceptar la EP, declarar la vulneración de la garantía del non reformatio in peius y del derecho a la seguridad jurídica, y dictar medidas de reparación.

DICTAMEN 5-19-RC/19 (CREACIÓN DE UN SISTEMA ESTATAL DE JUSTICIA INDÍGENA PARALELO A LA JUSTICIA ORDINARIA)[111]

HECHOS: El director nacional del Movimiento de Trabajadores de los Pueblos Chonos, Cholos, Afros, Indígenas del Ecuador presentó una solicitud de reforma constitucional con el objetivo de crear un sistema de justicia indígena paralelo a la justicia ordinaria que conserve y represente las costumbres y prácticas de los Pueblos Indígenas del Ecuador; entre otros temas.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La creación de un sistema de justicia indígena paralelo y similar a la justicia ordinaria, restringe los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas a mantener y desarrollar sus sistemas jurídicos y aplicar su derecho propio o consuetudinario?

ARGUMENTO PRINCIPAL: Al analizar el problema jurídico, la CCE consideró que:

> *28. Las instituciones propias de cada comunidad son una expresión del derecho colectivo de* los pueblos indígenas a su autodeterminación, el cual debe entenderse en el sentido establecido por la Constitución, esto es, como la competencia para (i) designar sus propias autoridades; (ii) generar sus propias normas y decisiones; y, (iii) ejercitar facultades jurisdiccionales. En otras palabras, los sistemas jurídicos de cada comuna, comunidad, pueblo y nacionalidad indígena son expresiones directas de su derecho a la autodeterminación, por lo que deben gozar del grado más alto posible de autonomía y un mínimo de restricciones en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, de conformidad con su Derecho

111 Voto unánime. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

propio y solo limitado por el respeto de la Constitución y los derechos humanos.

29. Si bien la Constitución se refiere a la justicia indígena en singular, esta no constituye un sistema unitario, al contrario, la justicia indígena se caracteriza por una alta heterogeneidad. Ello no significa aleatoriedad, arbitrariedad o desorganización, pues esta diversidad tiene que ver con la forma como cada comunidad ha respondido a las presiones internas y externas específicas que la afectan e influyen en el desarrollo de su Derecho propio.

Por ello, la CCE concluyó que los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas crean una esfera de autonomía, por lo tanto, la única justificación legítima para la intromisión del Estado en esta esfera es la protección de derechos constitucionales. Es así como, la propuesta del solicitante no fortalecería la justicia indígena, sino que la privaría de autonomía al ser absorbida por instituciones ajenas a su Derecho e instituciones propias.

DECISIÓN: Declarar como no apto el proyecto de reforma parcial relacionado a la creación de un sistema de justicia indígena paralelo a la justicia ordinaria, en los términos planteados en la propuesta.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- Para determinar la legitimidad de una autoridad que ejerce jurisdicción indígena se debe establecer la relación directa entre una comunidad, pueblo o nacionalidad y la autoridad indígena.
- Una vez verificada la existencia del proceso de justicia indígena la jueza o juez ordinario no puede negarse a declinar su competencia.
- La interpretación intercultural constituye un mecanismo indispensable para adoptar decisiones judiciales en las que se encuentren involucradas personas pertenecientes a pueblos indígenas.
- La justicia indígena no constituye un sistema unitario, al contrario, la justicia indígena se caracteriza por una alta heterogeneidad.

RECUADRO DE SENTENCIAS RELEVANTES SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS, AUTODETERMINACIÓN Y DERECHO PROPIO

Tema central de la decisión	Número de sentencia con link
Creación de un sistema estatal de justicia indígena paralelo a la justicia ordinaria.	5-19-RC/19
La expedición de normas tendientes a incluir "tribunales indígenas" en la estructura general del Estado, la creación de un órgano máximo autónomo de justicia indígena y el establecimiento de parámetros para la elección de sus autoridades no puede ser tramitado vía reforma parcial porque restringe derechos.	9-19-RC/19
Consulta prelegislativa de actos normativos de autoridades administrativas que afecten derechos de los Pueblos Indígenas.	20-12-IN/20, votos salvados y voto concurrente
Declinación de competencia de la justicia ordinaria en favor de la justicia indígena.	134-13-EP/20
El auto que confirma la declinación de competencia en favor de la justicia indígena no es objeto de EP.	357-15-EP/20
El Estatuto emitido por una comunidad indígena y el registro del mismo, no son objeto de una acción de inconstitucionalidad de actos normativos de carácter general.	36-12-IN/20 y votos concurrentes
¿Cuándo procede una consulta prelegislativa respecto de la reforma a una ordenanza?	22-16-IN/21
¿Cuándo cabe realizar una interpretación intercultural en casación penal?	2024-16-EP/21
Alcance del hábeas corpus en casos de personas pertenecientes a pueblos en aislamiento y de reciente contacto.	112-14-JH/21
Vía de reforma constitucional para establecer políticas públicas y sanciones como única forma de garantizar efectividad de decisiones de la justicia indígena.	6-20-RC/21 y voto concurrente
Interpretación intercultural en la aplicación de la pena, régimen especial para personas adultas mayores, y garantía de non reformatio in peius.	1494-15-EP/21 y voto concurrente
Jurisdicción y legitimidad de las autoridades indígenas.	1-15-EI/21 y Acumulado
Pueblos indígenas y el derecho colectivo a conservar la propiedad indivisible de sus tierras.	2-14-EI/21

2.2.4 PERSONAS EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD[112]

PRIVACIÓN DE LIBERTAD, LIBERTAD DE CIRCULACIÓN Y MOVILIDAD HUMANA

SENTENCIA 159-11-JH/19 (EL HC Y LAS PERSONAS EN MOVILIDAD)[113]

HECHOS: Un ciudadano de nacionalidad cubana, presentó HC debido a que fue detenido por la policía y trasladado al "calabozo de migración" y posteriormente a un hotel que había sido adecuado para retener a personas extranjeras en proceso de deportación, a pesar de estar en trámite para regularizar su situación migratoria con una visa de amparo. La DPE —entidad que presentó el HC— alegó que, con la detención, se estaban vulnerando los derechos a la migración, a la no devolución y a la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes. El caso fue seleccionado por la CCE para emisión de sentencia de revisión.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Es procedente la detención de personas en situación de movilidad humana por su condición migratoria irregular?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE analizó la pertinencia del HC preventivo para evitar la vulneración de otros derechos, como en este caso, aquellos derivados de la condición migratoria de la persona. Asimismo, indicó que la infracción de una norma administrativa, como es aquella derivada de la inobservancia de una regulación migratoria, no puede ser tratada como una infracción de carácter penal y por lo tanto, las personas en situación migratoria irregular no podrán ser sancionadas penalmente ni privadas de la libertad por su condición migratoria:

> 68. La infracción de una norma administrativa, como es el incumplimiento de una regulación migratoria, no puede bajo ninguna circunstancia ser entendida ni tratada como una infracción de carácter penal. La investigación de una infracción penal está relacionada con el cometimiento de un hecho tipificado

112 Art. 40: Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. (...) Art. 41: Se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia.

113 Siete votos a favor, con la ausencia de los jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Teresa Nuques Martínez. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

como delito, interviene la policía, puede haber detención, hay presentación ante una autoridad competente, puede haber privación de libertad. Si el proceso migratorio de deportación tiene estas características significaría que el trato de una infracción migratoria es semejante a una infracción penal. Esto puede considerarse que configura una forma de criminalización por la condición migratoria. Por otro lado, los controles migratorios no deben ser empleados como una supuesta forma para prevenir el cometimiento de delitos.

69. Las personas migrantes en situación irregular no podrán ser sancionadas penalmente por su sola condición migratoria. Esta prohibición implica que tampoco se podrá tratar a esas personas como si hubiesen cometido una infracción penal. En consecuencia, el Estado no podrá privar de la libertad por condición migratoria ni iniciar un proceso de deportación que provenga de una privación arbitraria de libertad.

DECISIÓN: Revocar las decisiones de instancia del HC, aceptar el HC y establecer reglas de cumplimiento obligatorio con efectos erga omnes.

SENTENCIA 639-19-JP/20 y acumulado (EXPULSIÓN COLECTIVA DE MIGRANTES)[114]

HECHOS: En el caso 639-19-JP, la DPE presentó una AP al considerar que al menos 20 personas de nacionalidad venezolana y dos niños fueron expulsadas del territorio nacional por parte de la PN por haber ingresado al territorio ecuatoriano por pasos irregulares. En el caso acumulado 794-19-JP, la Defensoría del Pueblo presentó otra AP a favor de otras siete personas de nacionalidad venezolana expulsadas del territorio nacional por haber ingresado por pasos irregulares. La Defensoría del Pueblo alegó que se vulneró la prohibición constitucional de expulsión colectiva de personas extranjeras y otros derechos relativos a las personas en situación de movilidad humana. Los casos fueron seleccionados para la emisión de sentencia de revisión.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Las deportaciones de facto o devoluciones en caliente son contrarias a la prohibición de expulsión colectiva de migrantes y el principio de no devolución?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE analizó el caso y encontró que se vulneró el principio de no devolución y el derecho a la protección especial a grupos de

114 Seis votos a favor, con dos votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, y un voto en contra del juez constitucional Hernán Salgado Pesantes. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

atención prioritaria, debido a que las autoridades nacionales que efectuaron la expulsión no consideraron la posible necesidad de protección internacional ni las situaciones específicas de niñas, niños y adolescentes y mujeres en su actuación:

> 76. La expulsión colectiva de personas extranjeras no está permitida porque las situaciones jurídicas de cada persona pueden variar y tener una consideración particular. Por ejemplo, las personas expulsadas podían haber presentado elementos para ser reconocidas como refugiadas o encontrarse bajo otra condición en la que se aplique el principio de no devolución. Cada persona requiere un análisis con base en sus propias circunstancias, razones y factores para migrar.
>
> 79. Además de la necesidad de protección internacional, de los hechos del caso se verifica que algunas de las personas venezolanas expulsadas formaban parte de grupos de atención prioritaria reconocidos por la Constitución y, por tanto, requerían otras formas de atención y protección. Así, por ejemplo, el caso de una madre con su hijo, que era un niño "en brazos".
>
> 82. Las autoridades tienen la obligación de abordar las situaciones concretas de vulnerabilidad o riesgos específicos que enfrentarían las mujeres y niñas involucradas, aplicando un enfoque de género. Asimismo, deben tomar en cuenta las vulnerabilidades en las que se encuentra la población migrante venezolana y el impacto diferenciado para mujeres y niñas.
>
> 84. Por estas razones, los agentes de policía violaron el derecho a las personas venezolanas a no ser expulsadas colectivamente del país, y el derecho y el principio de no devolución.

DECISIÓN: Confirmar las sentencias seleccionadas y declarar la vulneración a derechos, emitir reglas de cumplimiento obligatorio.

SENTENCIA 2533-16-EP/21 (DETENCIÓN MIGRATORIA)[115]

HECHOS: La DP presentó un HC a favor de un ciudadano de Azerbaiyán quien había ingresado al Ecuador con una visa de turista y posteriormente había sido detenido y procesado por el delito de tenencia de estupefacientes y condenado a una pena privativa de 10 meses, la cual cumplió. Al finalizar la misma, fue puesto a las órdenes de la Policía de Migración para el inicio de su proceso de deportación, tal como lo disponía la entonces vigente Ley de Migración. La Unidad Judicial Penal Norte Florida 1 ordenó la deportación del accionante,

115 Voto unánime. La jueza ponente en este caso fue Karla Andrade Quevedo.

el cual fue enviado al Hotel Carrión bajo la responsabilidad de la Policía de Migración. Posteriormente presentó una solicitud de asilo pero esta fue inadmitida por extemporánea. La Defensoría Pública alegó que el accionante había permanecido más de cinco meses detenido y que dicha detención era ilegal, ilegítima y arbitraria.

La DPE presentó una EP contra la sentencia de apelación que ratificó la improcedencia de la acción de HC descrita en el párrafo anterior.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La retención de una persona migrante en el albergue denominado Hotel Carrión puede ser considerada una forma de detención ilegal, arbitraria o ilegítima?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE realizó un análisis de la privación de libertad en el Hotel Carrión a la que había sido sometido el accionante e indicó que:

> 82. Este Organismo concluye que el Hotel Carrión, a pesar de ser calificado como un albergue o un "lugar de estancia temporal", conforme lo indicó el Ministerio de Gobierno, en realidad operaba como un centro de privación de libertad de personas migrantes en situación irregular, lo cual se encuentra prohibido por la Constitución. En consecuencia, el accionante sí se encontraba privado de su libertad.
>
> 90. Así las cosas, con base a los hechos del caso, se concluye que al ser la detención una forma de criminalizar la migración, esta se encuentra prohibida por el artículo 40 de CRE. La privación de libertad, como medida cautelar, sólo procede en procesos penales (no administrativos como la deportación o sanciones por la condición migratoria) y bajo estricto cumplimiento de las normas constitucionales y legales. De modo que, lo que procedía era la imposición de una medida no privativa de libertad que asegure la ejecución de la orden de deportación sin afectar los derechos constitucionales del accionante y que el procedimiento se ejecute de modo eficiente y dentro de un tiempo prudencial para garantizar su efectividad.
>
> 91. En consecuencia, dado que la propia CRE prohíbe la detención con fines migratorios y al no existir una orden de privación de libertad que cumpla con los requisitos legales (art. 45.2.c LOGJCC), es decir un "mandato escrito y motivado de juez competente" (art. 43.1 LOGJCC), se verifica que la privación de libertad del accionante fue ilegal y arbitraria.
>
> 92. Adicionalmente, como ya se anunció, esta privación de libertad tuvo un agravante: se tornó en indefinida. Del expediente, esta Corte ha verificado que la deportación del accionante no logró ejecutarse por parte de las autoridades migratorias.

DECISIÓN: Aceptar la EP y dictar sentencia de. Aceptar la acción de HC.

SENTENCIA 116-12-JH/21 (PRIVACIÓN DE LIBERTAD DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD HUMANA)[116]

HECHOS: Un ciudadano de nacionalidad dominicana, con discapacidad, presentó una acción de HC debido a que debía cumplir una medida sustitutiva de arresto domiciliario, sin tener un domicilio para hacerlo. El accionante fue detenido en la salida internacional del aeropuerto Mariscal Sucre de la ciudad de Quito por encontrarse sustancias sujetas a fiscalización entre sus pertenencias.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuáles son los estándares que deben tomarse en cuenta para dictar medida cautelar a una persona con discapacidad y en condición de movilidad humana?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE analizó el caso tomando en cuenta las circunstancias particulares en las que el accionante estuvo detenido y dictó las siguientes reglas:

> Las y los jueces deberán preferir y agotar razonadamente la posibilidad de medidas alternativas a la prisión preventiva, aun cuando la persona procesada registre o no un domicilio o espacio físico dónde cumplir cualquier otra medida alternativa dispuesta.
>
> Antes de preferir la medida de arresto domiciliario, las o los juzgadores agotarán el análisis de otras medidas cautelares no privativas de la libertad, distintas al arresto domiciliario, evaluando los principios de necesidad, gradualidad, razonabilidad y proporcionalidad. De este modo, dictarán la medida correspondiente luego de agotar el respectivo análisis, mismo que será realizado caso por caso, tomando en cuenta las circunstancias particulares de la o el procesado y no de manera generalizada.
>
> En el caso de personas con discapacidad, en movilidad humana y aquellas a las que el ordenamiento jurídico ecuatoriano permite disponer el arresto domiciliario, las y los juzgadores deben agotar la verificación de elementos para tener certeza de la existencia del domicilio que garantice condiciones mínimas que aseguren la integridad personal de la persona procesada. En caso de no existir domicilio, las y los juzgadores, dictarán medidas cautelares que aseguren la comparecencia de los procesados, considerando sus circunstancias particulares y evaluando los principios de necesidad, gradualidad, razonabilidad y pro-

116 Voto unánime. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

porcionalidad de la medida dispuesta.

Solo para los casos en que tendría lugar la prisión preventiva o medidas privativas de libertad como medidas de última ratio y siempre que dicha medida sea estrictamente fundamentada bajo los antedichos criterios de necesidad, gradualidad, razonabilidad y proporcionalidad, el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad coordinará la adecuación de los centros de privación de libertad para personas con discapacidad.

DECISIÓN: Declarar la vulneración de derechos, dejar sin efecto la sentencia revisada y ordenar medidas para las entidades pertinentes.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- No es procedente la detención de personas con base en su condición migratoria debido a que la infracción de una norma administrativa migratoria no puede tener como resultado la privación de la libertad.
- No está permitida la expulsión colectiva de migrantes, en tanto que, vulnera los derechos al principio de no devolución y a la protección especial de grupos de atención prioritaria.
- La detención de una persona en situación de movilidad en un albergue como el Hotel Carrión es ilegal y arbitraria debido a que la Constitución prohíbe la detención con fines migratorios.
- Cuando exista la necesidad de dictar medidas cautelares para una persona con discapacidad en condición de movilidad humana, tales como el arresto domiciliario, las y los jueces deben agotar todos los medios de verificación para establecer que la persona tenga un domicilio el cual sea adecuado para el cumplimiento de la medida.

DEBIDO PROCESO Y PROCESOS MIGRATORIOS Y DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

SENTENCIA 335-13-JP/20 (DEBIDO PROCESO EN LA REVOCATORIA DE NACIONALIDAD)[117]

HECHOS: Un ciudadano de nacionalidad cubana obtuvo la nacionalidad ecuatoriana por naturalización. Sin embargo, por considerar que el certificado

117 Voto unánime. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

migratorio proporcionado por el accionante era fraudulento, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana revocó la nacionalidad ecuatoriana, sin efectuar la respectiva notificación. El accionante presentó AP en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y otras entidades debido a que nunca fue notificado, lo cual, alegó lo dejó en estado de indefensión. La CCE seleccionó el caso para la emisión de jurisprudencia de revisión.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuáles son las garantías mínimas del debido proceso que deben observarse en un procedimiento administrativo de revocatoria de nacionalidad?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE analizó el caso y determinó que en todo proceso en el que se determine derechos y obligaciones se debe observar el debido proceso, lo que incluye a la revocatoria de nacionalidad:

> a) Las garantías mínimas del debido proceso se aplican a todos los procesos en los que esté de por medio la determinación de derechos y obligaciones de cualquier orden, lo que incluye todo procedimiento administrativo que pueda tener un impacto sobre el derecho a la nacionalidad de una persona.
>
> b) La revocatoria de nacionalidad debe producirse dentro de procedimientos individualizados y no masivos, a través de una notificación previa y personal que permita a la persona comparecer y oponerse a dicho procedimiento. La falta de notificación del inicio del procedimiento y la ausencia de mecanismos para oponerse a la resolución que revoca la nacionalidad, hacen que la privación de la nacionalidad sea arbitraria.
>
> c) Los procedimientos que afecten el derecho a la nacionalidad requieren de un análisis individualizado respecto de los efectos que esta 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. Las autoridades competentes deben garantizar que la decisión administrativa no genere que la persona sea apátrida de facto o de jure; y de ser el caso debe reconocer a la persona la protección internacional necesaria de conformidad con los instrumentos internacionales.

DECISIÓN: Declarar la vulneración de derechos, establecer medidas de reparación integral, y dejar sin efecto las sentencias de instancia en la AP.

SENTENCIA 897-11-JP/20 (GARANTÍAS MÍNIMAS EN EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO)[118]

HECHOS: Un ciudadano de la República de Nigeria solicitó asilo para ser reconocido como persona refugiada en 2009, alegando tener temores fundados de persecución en su país de origen. La Dirección de Refugio y Apatridia del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración negó su solicitud, decisión que el accionante apeló. Dicha apelación fue negada y el accionante interpuso recurso extraordinario de revisión, el cual no fue respondido. El accionante solicitó que se reconozca su condición de refugiado por silencio administrativo, a lo cual la entidad respondió negando el silencio administrativo y posteriormente, el recurso. El accionante presentó una AP en contra de las resoluciones emitidas en su caso. La AP fue negada. La CCE seleccionó el caso para emitir jurisprudencia de revisión.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuáles son las garantías mínimas del debido proceso que deben operar en el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE, en su análisis, enfatizó varias cuestiones relacionadas con el debido proceso, entre las cuales destacó la necesidad de que, si la persona lo requiere, exista un intérprete calificado distinto al entrevistador, entre otras:

> 45. Es claro entonces, que la falta de un intérprete calificado e idóneo podría haber provocado que en la entrevista exista falta de comunicación clara entre el servidor público que condujo la misma y el solicitante de asilo. Teniendo en cuenta, una vez más, el estado de vulnerabilidad de las personas en situación de movilidad humana, la falta de certeza respecto de la veracidad del contenido del relato de su solicitud de asilo, atenta contra el debido proceso del accionante en el marco del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado.
>
> 47. Para esta Corte aquello implica una vulneración a su derecho a la defensa en la garantía de poder presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida contemplada en el artículo 76 numeral 7 literal h) de la Constitución de la República, pues siendo la entrevista el principal elemento con el que cuenta para fundamentar su solicitud de asilo, es imperativo que el solicitante tenga la posibilidad de verificar su contenido y rebatirlo en caso de ser necesario.

118 Voto unánime. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

48. Adicionalmente, se debe tomar en cuenta que las resoluciones que rechazaron su solicitud de asilo fueron emitidas en español, idioma que el solicitante no comprendía. Esto también pudo incidir en su capacidad de defenderse dentro del proceso de solicitud de asilo y en particular en la posibilidad de recurrir de las decisiones dictadas dentro del mismo, pues estaba imposibilitado de comprender de forma integral las implicaciones de dichas resoluciones.

DECISIÓN: Revocar las sentencias de instancia y aceptar la AP, declarar la vulneración de derechos y establecer medidas de reparación.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- En los procesos migratorios, como en la revocatoria de la nacionalidad ecuatoriana, las autoridades estatales deben aplicar las garantías del debido proceso, lo que incluye la notificación del inicio del procedimiento migratorio.
- De igual manera, en los procesos de reconocimiento de la condición de refugiado, las autoridades estatales deben aplicar las garantías del debido proceso, lo que incluye la presencia de un intérprete calificado de ser necesario, el cual debe ser diferente al entrevistador.

DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD HUMANA

SENTENCIA 983-18-JP/21 (DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, Y DE LAS PERSONAS MIGRANTES A LA VIDA, LA SALUD, LA IGUALDAD, LA NO DEVOLUCIÓN, LA UNIDAD FAMILIAR Y LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA)[119]

HECHOS: Una mujer afrodescendiente, colombiana y solicitante de asilo en Ecuador dio a luz en el Hospital General Provincial de Tulcán "Luis G. Dávila". A pesar de que las autoridades y médicos conocían que su hijo por nacer tenía un problema grave de compatibilidad sanguínea con su madre, no llevaron a cabo las actuaciones necesarias para dar el tratamiento requerido al niño o realizar los trámites necesarios para enviarlo a un centro de salud que lo pue-

119 Ocho votos a favor. La jueza constitucional Daniela Salazar Marín no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la cual fue aprobada por el Pleno. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

da hacer. Producto de lo anterior, el niño falleció. La familia presentó una AP, la cual fue aceptada. El caso fue seleccionado por la CCE para la emisión de jurisprudencia de revisión.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuáles son los estándares aplicables relacionados con niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad humana?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE analizó varias cuestiones en su sentencia. Sin embargo, con relación a las niñas, niños y adolescentes en condición de movilidad humana indicó que:

> 362. El Estado ecuatoriano está obligado a identificar las necesidades de protección internacional de NNA migrantes y adoptar medidas que incluyan: (i) permitir que las NNA puedan peticionar el asilo o el estatuto de refugiado; (ii) no devolver a las NNA a un país en el cual puede sufrir riesgo de ser afectada su vida, libertad, seguridad o integridad; y, (iii) otorgar la protección internacional cuando las NNA califiquen para ello y beneficiar con ese reconocimiento a otros miembros de la familia, en atención al principio de unidad familiar. […]
>
> 377. Antes de tomar una decisión relacionada con la deportación, expulsión o devolución de una persona migrante, el Estado está obligado a ponderar: (i) la historia inmigratoria, el lapso temporal de la estadía y la extensión de los lazos del progenitor y/o de su familia con el país receptor; (ii) la consideración sobre la nacionalidad, guarda y residencia de los hijos de la persona que se pretende expulsar; (iii) el alcance de la afectación que genera la ruptura familiar debido a la expulsión, incluyendo las personas con quiénes vive la NNA, así como el tiempo que ha permanecido en esta unidad familiar; y, (iv) el alcance de la perturbación en la vida diaria de la NNA si cambiara su situación familiar debido a una medida de expulsión de una persona a cargo de la NNA, de forma tal de ponderar estrictamente dichas circunstancias a la luz del ISNNA en relación con el interés público imperativo que se busca proteger.

DECISIÓN: Declarar la vulneración de varios derechos, declarar que las sentencias de instancia fueron parcialmente adecuadas y ordenar medidas de reparación.

SENTENCIA 2120-19-JP/21 (NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE MOVILIDAD HUMANA, SOLOS, NO ACOMPAÑADOS O SEPARADOS)[120]

HECHOS: El 23 de mayo de 2019, tres hermanos (de 10, 16 y 21 años) de nacionalidad venezolana, llegaron al Centro Binacional de Atención Fronteriza en Sucumbíos donde intentaron entrar al Ecuador para reunirse con su madre, quien residía en la parroquia de Yaruquí, en el Distrito Metropolitano de Quito. A pesar del involucramiento del MIES, la Junta Cantonal de Derechos y la Defensoría del Pueblo, las autoridades migratorias no permitieron el ingreso de los niños y adolescentes al territorio nacional. La Defensoría del Pueblo presentó una AP, la cual fue aceptada y posteriormente seleccionada por la CCE para la emisión de jurisprudencia de revisión.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuáles son los parámetros de protección de niñas, niños y adolescentes no acompañados y separados en situación de movilidad humana?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE analizó el caso y determinó que todas las entidades públicas y privadas tienen la obligación de observar el interés superior del niño, entre otras cuestiones:

> 123.Todas las entidades públicas o privadas que brindan atención a niños, niñas y adolescentes en movilidad humana están obligadas a observar y respetar el interés superior en tanto, derecho, principio y norma de procedimiento conforme se ha establecido en esta sentencia, la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. El interés superior debe ser respetado en todo el proceso migratorio, que incluye, el procedimiento para el ingreso, la permanencia, el tránsito o la salida del territorio ecuatoriano.
>
> 126.Con base en los parámetros constitucionales e instrumentos internacionales de derechos humanos analizados en esta sentencia, la Corte concluye que las autoridades migratorias deben en el caso de niñas, niños, y adolescentes solos, no acompañados o separados (i) garantizar el ingreso regular y (ii) posibilitar alternativas migratorias de regularización accesibles y asequibles en el caso de niñas, niños y adolescentes. Estas medidas deben cumplirse asegurando el derecho a ser escuchados. Bajo estos parámetros, ningún niño, niña o adolescente puede ser sujeto a sanciones migratorias.

120 Ocho votos a favor, sin contar con la presencia de la jueza Teresa Nuques Martínez. Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez.

DECISIÓN: Confirmar la sentencia de instancia, confirmar la vulneración de derechos y emitir disposiciones para las entidades pertinentes.

SENTENCIA 2185-19-JP/21 (INSCRIPCIÓN DEL NACIMIENTO DE HIJAS E HIJOS DE ADOLESCENTES MIGRANTES)[121]

HECHOS: En seis casos seleccionados para la emisión de jurisprudencia de revisión, la CCE analizó las AP presentadas a favor de madres adolescentes de nacionalidad venezolana quienes no pudieron inscribir a sus hijas e hijos nacidos en el Ecuador, debido a que el Registro Civil aplicó el artículo 24 del Reglamento de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles que dictamina que, al tratarse de una madre adolescente, para proceder a la inscripción de la niña o niño, se requería de la autorización de un representante legal, o en su defecto, de un familiar directo en el Ecuador. En los seis casos, las madres adolescentes no cumplían con este requisito, lo cual implicó la negativa de inscripción por parte del Registro Civil.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La negativa de inscripción de niñas y niños nacidos de madres extranjeras menores de edad por no tener un representante legal vulnera sus derechos a la identidad y nacionalidad, entre otros?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE analizó los seis casos seleccionados e indicó que:

> 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

121 Ocho votos a favor, sin contar con la presencia del juez constitucional Hernán Salgado Pesantes. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

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.

DECISIÓN: Ordenar al Registro Civil para que realice varias acciones pertinentes para adecuar el artículo 24 del Reglamento de la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, disponer la difusión amplia y generalizada de la sentencia, entre otros.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- En todo proceso en el que estén involucrados niñas, niños y adolescentes en condición de movilidad humana, el Estado tiene la obligación de identificar las necesidades de protección internacional y, en casos relacionados con la deportación el Estado está obligado a realizar un análisis que los tome en cuenta.

- Las niñas, niños y adolescentes solos, separados o no acompañados en situación de movilidad humana tienen derecho a que se respete el interés superior del niño, garantizar el ingreso regular, y a tener acceso a alternativas migratorias de regularización migratoria.
- Invisibilizar a una niña o niño ante el Estado mediante la negativa de inscripción del Registro Civil, obstaculiza el ejercicio de varios derechos y el acceso a servicios, al igual que poner a las niñas y niños que nace de madres extranjeras en riesgo de apatridia.

DERECHOS DE PERSONAS MIGRANTES ECUATORIANAS RETORNADAS

SENTENCIA 388-16-EP/21 (DERECHOS DE MIGRANTES ECUATORIANOS RETORNADOS)[122]

HECHOS: Un defensor público presentó una acción de HD a favor de una persona de nacionalidad ecuatoriana en contra del Registro Civil, Identificación y Cedulación debido a que este último habría vulnerado el derecho a la identidad del accionante al asignarle un número de cédula que no correspondería a su registro de nacimiento, el cual tampoco sería reconocido como válido por instituciones públicas o privadas. El accionante presentó EP en contra de la sentencia de segunda instancia que negó el recurso de apelación interpuesto en la acción de hábeas data.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La emisión de una cédula de ciudadanía con una numeración que no corresponde al lugar de nacimiento de la persona vulnera el derecho a la identidad y a la personalidad jurídica del accionante?

ARGUMENTO PRINCIPAL: En sentencia de mérito, la CCE analizó varios derechos como la identidad y la personalidad jurídica. Adicionalmente, analizó la condición de migrante retornado del accionante e indicó que:

> 98. Esta Corte en decisiones anteriores ha afirmado que el reconocimiento de derechos constitucionales a las personas en movilidad como uno de los grupos de atención prioritaria, responde a la intensa movilidad humana que históricamente ha caracterizado al Ecuador y que lo configura como país emisor, receptor, de tránsito y retorno de personas.
>
> 101.De tal manera que, el ejercicio del derecho a migrar incluye la posibilidad

122 Voto unánime. El juez ponente en este caso fue Agustín Grijalva Jiménez.

de retornar al país de origen o residencia habitual en condiciones dignas. Para tal efecto, la Corte considera que el retorno no se limita únicamente a permitir el ingreso de la persona al territorio, sino que también implica garantizar el ejercicio de derechos, el acceso a servicios, promover su integración y, en definitiva, posibilitar el desarrollo de su proyecto de vida nuevamente en el país.

105.Al respecto, la Corte considera que una de las obligaciones esenciales del Estado ecuatoriano respecto de las personas migrantes retornadas, como grupo de atención prioritaria, es asegurar que su documentación de viaje e identidad les permita el ejercicio de derechos sin discriminación, ni limitaciones que no sean las contempladas en la Constitución y la ley. Y así, de esta manera propiciar la reconstrucción de los vínculos sociales, económicos y culturales que requieren en su proceso de retorno e integración al país.

DECISIÓN: Aceptar la EP, declarar la vulneración de derechos, realizar sentencia de mérito, aceptar la acción de HD y emitir medidas de reparación.

CONCLUSIÓN DE LA SECCIÓN

- El derecho a migrar incluye el derecho a retornar al país y gozar de la protección especial prioritaria que consta en la Constitución. Esto incluye el derecho a tener un documento de identificación que permita a las personas el ejercicio de derechos sin discriminación ni limitaciones que no consten en la Constitución y la ley.

RECUADRO DE SENTENCIAS RELEVANTES DERECHOS DE PERSONAS EN MOVILIDAD HUMANA

Tema central de la decisión	Número de sentencia con link
El HC y las personas en movilidad.	159-11-JH/19
Expulsión colectiva de migrantes.	639-19-JP/20 y acumulado
Debido proceso en la revocatoria de nacionalidad.	335-13-JP/20
Garantías mínimas en el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado.	897-11-JP/20
Privación de libertad de personas con discapacidad en situación de movilidad humana	116-12-JH/21
Detención de persona en movilidad humana.	2533-16-EP/21
Derechos de las niñas, niños y adolescentes, y de las personas migrantes a la vida, la salud, la igualdad, la no devolución, la unidad familiar y la tutela judicial efectiva.	983-18-JP/21
Derechos de migrantes ecuatorianos retornados.	388-16-EP/21
Niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad humana, solos, no acompañados o separados.	2120-19-JP/21
Inscripción del nacimiento de hijas e hijos de adolescentes migrantes.	2185-19-JP/21

III

GENERALIDADES DEL CONTROL CONSTITUCIONAL

GENERALIDADES DEL CONTROL CONSTITUCIONAL[1] 3

La CCE realiza control de constitucionalidad abstracto y concreto a través de varias acciones que son de su competencia. Entre los años 2019 y 2021, la CCE ha emitido directrices que delinean el ejercicio del control constitucional, para lo cual ha explicado el objeto de dicho control, sus alcances y sus límites. Así mismo, ha presentado discusiones actuales sobre asuntos que requerirán un desarrollo jurisprudencial posterior. La presente guía pretende poner en conocimiento de sus lectores una serie de criterios jurisprudenciales a ser tomados en cuenta para comprender el ejercicio de control constitucional, con independencia de los hechos particulares de los casos en los que han sido expresados.

FUENTES RESPECTO DE LAS CUALES LA CORTE EJERCE EL CONTROL

La CCE está llamada a realizar control de constitucionalidad para salvaguardar la supremacía de la Constitución (CRE). Adicionalmente, le corresponde controlar que los actos del poder público no contravengan los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos que los reconozcan de manera más favorable. En esta sección, presentamos casos en los que la Corte ha referido a qué fuentes del Derecho sirven de parámetro de control constitucional.

1 CRE: Art. 424. Supremacía de la Constitución
Art. 425. Jerarquía de las normas. Art. 428. Consulta a la Corte por parte de un juez sobre la constitucionalidad de una norma. Art. 429. CCE como máximo órgano de control constitucional. 436.2.3.4.5.6.7.8.9.10.y Art. 438.

Fuentes que sí son parámetro para el control de constitucionalidad

SENTENCIA 11-18-CN/19 (CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DE APLICACIÓN DE OPINIÓN CONSULTIVA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD)[2]

HECHOS: Los accionantes iniciaron una AP debido a que el Registro Civil había negado la inscripción de su matrimonio por ser una pareja de personas del mismo sexo. Los jueces consultantes preguntaron a la CCE sobre la aplicación de la Opinión Consultiva OC-24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que establecía obligaciones con respecto a las personas LGBTI, y específicamente sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo y sus efectos con relación a los artículos 67 de la CRE y otras normas de la Ley Orgánica de Gestión de Identidad y Datos Civiles y el Código Civil, entre otras.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuál es la relación que existe entre el control de constitucionalidad y el control de convencionalidad?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE realizó un extenso análisis basada en varios derechos y concluyó que la Opinión Consultiva OC-24/17 de la Corte IDH debía aplicarse en el Ecuador. De esta manera, indicó que, de acuerdo con lo establecido en la misma los órganos del poder judicial deben ejercer un control de constitucionalidad y de convencionalidad y que:

> 269. De estas interpretaciones, se deriva que todo operador judicial, y esto debe incluir no solo a jueces y juezas, sino también a fiscales y a personas que se dedican a la defensa pública, deben conocer y aplicar, en lo que corresponda, los estándares desarrollados por la Corte IDH del mismo modo que lo harían con los preceptos constitucionales.

Por lo anterior:

2 Cuatro votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaria, Agustín Grijalva Jiménez y un voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado. Cuatro votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes. El voto salvado consignado por el juez Hernán Salgado Pesantes al cual se adhirieron los otros jueces con votos salvados, desarrolla argumentos jurídicos con respecto al control de constitucionalidad, entre otros. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

275. El control de convencionalidad se complementa al control de constitucionalidad. Toda autoridad pública, en el ámbito de sus competencias, debe observar tanto la Constitución como la jurisprudencia de la CCE, como la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH, y cuando corresponda, según la convención, la doctrina desarrollada por los mecanismos de protección internacional de derechos humanos. Lo que no dicen las normas o interpretaciones nacionales, se complementa con las normas y las interpretaciones de órganos internacionales de derechos humanos.

De igual manera, la Corte señaló que:

286. Conviene precisar el alcance del control de constitucionalidad y de convencionalidad. En primer lugar, para hacer efectiva la supremacía de la Constitución y de los instrumentos de derechos más favorables, la aplicación directa de las normas constitucionales y de instrumentos internacionales es una garantía normativa que debe tener impacto jurisdiccional, de lo contrario no tendría efecto práctico. Los operadores de justicia tienen que incorporar como parte del sistema jurídico ecuatoriano las normas constitucionales, convencionales, la doctrina de los mecanismos de protección internacional de derechos humanos entre las cuales se encuentran las opiniones consultivas.

287. En segundo lugar, si se les priva a los jueces y juezas de aplicar en sus casos concretos, ya por vacíos o por antinomias, la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos más favorables, el control de constitucionalidad y el de convencionalidad sería inocuos y se dejaría sin eficacia la supremacía constitucional y la obligación de interpretar más favorablemente los derechos.

Finalmente:

290. Con lo dicho se pueden aclarar los equívocos enunciados. El juez y la jueza si tienen competencias para realizar control de constitucionalidad y convencionalidad, como cualquier otra autoridad pública en el ámbito de sus competencias. La CCE es el máximo intérprete de la Constitución y sus interpretaciones tienen el carácter de precedente, que son normas jurídicas que tienen alcance general, abstracto y obligatorio, pero no puede ni debe ser considerado el único intérprete. Con relación a si un juez o jueza prevarica por inobservar una norma que considera inconstitucional y aplicar la Constitución, los operadores de justicia no prevarican.

DECISIÓN: Determinar que la Opinión Consultiva OC 24-17 de la Corte IDH es una interpretación auténtica y vinculante de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) que forma parte del bloque de constitucionalidad, entre otros.[3]

Fuentes que no son parámetro para el control de constitucionalidad

SENTENCIA 58-16-IN/21 (INCOMPATIBILIDAD ENTRE NORMAS INFRACONSTITUCIONALES NO ES OBJETO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD)[4]

HECHOS: La CCE conoció la IN en contra de los artículos 1, 2, 6 y la disposición transitoria cuarta de la ordenanza que establece la jubilación patronal de los trabajadores del GAD de Machala. El accionante indicó que dichos artículos contravenían los artículos 84 y 425 de la CRE puesto que introducían requisitos y condiciones distintas a las previstas en el artículo 216 del Código del Trabajo.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Procede la acción de inconstitucionalidad cuando el argumento del accionante se concentra en la antinomia que presuntamente existe entre normas infraconstitucionales?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE encontró que los argumentos del accionante, aunque mencionaban artículos de la CRE, realmente estaban dirigidos a la presunta antinomia entre la ordenanza impugnada y el Código del Trabajo. Por lo anterior:

> 28. Analizados los artículos impugnados y las alegaciones presentadas en la demanda, esta Corte encuentra que, pese a que el accionante considera que la Ordenanza transgrede normas constitucionales por existir una presunta contravención al artículo 216 del Código de Trabajo, aquello en realidad responde a una antinomia infraconstitucional entre una ordenanza y una ley.
>
> 29. Si bien esta contradicción podría generar una ruptura en la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, esta no es objeto del control abstracto

3 El criterio sobre el control de convencionalidad se puede observar también en la sentencia 20-12-IN/20.
Adicionalmente, en el sentencia 10-18-CN/19, sobre la misma temática del matrimonio igualitario, la Corte realizó otro análisis con respecto a la aplicación de las opiniones consultivas de la Corte IDH.

4 Voto unánime. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

de constitucionalidad, puesto que, de existir dicha incompatibilidad, la misma debe ser resuelta, justamente, a través de las reglas previstas en el artículo 425 CRE, de resolución de antinomias, lo cual, en este caso, es objeto de un ejercicio de interpretación legal y no constitucional. Es por ello que esta CCE ha establecido, como regla general, que cuando el análisis jurídico de una norma legal no requiera acudir a normas constitucionales para resolverlo, no es objeto de control abstracto de constitucionalidad.

DECISIÓN: Desestimar la acción de inconstitucionalidad.

SENTENCIA 15-21-CN/21 (INCOMPATIBILIDAD ENTRE LEY Y TRATADO INTERNACIONAL PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN NO ES OBJETO DE CONTROL CONSTITUCIONAL) [5]

HECHOS: La CCE conoció una CN elevada con respecto al artículo 48, inciso cuarto de la Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI) y el artículo 2 de la resolución No. NACDGERCGC16-00000204, emitida por el director general del SRI. Las normas eran pertinentes al tema de evitar la doble imposición, los mecanismos de devolución de impuestos y el monto máximo para la aplicación automática de beneficios. El Tribunal consultante indicó que podría existir una vulneración al derecho a la seguridad jurídica debido a que normas jerárquicamente inferiores podrían modificar lo establecido en un convenio internacional.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cabe el control de constitucionalidad de normas de carácter legal e infra legal y su compatibilidad con convenios internacionales que no pertenecen al bloque de constitucionalidad?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE indicó que los conflictos entre normas infraconstitucionales no son objeto de control de constitucionalidad:

> 22. De acuerdo con lo anterior, aun cuando el tribunal consultante aduce que existe una contradicción con la CRE, esta CCE encuentra que, en realidad, son los propios artículos 424 y 425 de la CRE los que, para garantizar la supremacía constitucional, establecen cómo se debe proceder al presentarse un conflicto entre normas de distinta jerarquía. Así en el caso concreto, si el Tribunal consultante identifica una posible contradicción entre el Convenio con España, la Resolución del SRI y la LRTI-todas normas infraconstitucionales-, corresponde

5 Siete votos a favor, sin contar con la presencia de las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

al propio tribunal consultante la resolución de la causa a la luz de las reglas de solución de antinomias que estime pertinentes.

DECISIÓN: Desestimar la consulta.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- El control de constitucionalidad y de convencionalidad están estrechamente relacionados y son complementarios. Toda jueza o juez tiene competencia para realizar control de convencionalidad.
- La CCE considera que una incompatibilidad entre una ordenanza y una ley no es objeto de control de constitucionalidad.
- La presunta contradicción entre el Convenio con España, la Resolución del SRI y la LRTI, todas normas infraconstitucionales, corresponde ser resuelta por los jueces ordinarios a la luz de las reglas de solución de antinomias que estimen pertinentes .

OBJETO DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

En el presente acápite presentamos sentencias en las que la CCE ha realizado un análisis pormenorizado de la norma impugnada, de sus efectos y del ámbito de sus competencias para dilucidar lo que es o no objeto de control constitucional.

Actos u omisiones que sí son objeto de control de constitucionalidad

SENTENCIA 1965-18-EP/21 (CASO LAGUNA ESTRUCTURAL Y DOBLE CONFORME)[6]

HECHOS: La CCE conoció una EP presentada en contra del auto de inadmisión del recurso de casación mediante el cual la Corte Nacional de Justicia inadmitió un caso penal que había sido aceptado en primera instancia y negado en segunda instancia.

6 Seis votos a favor, con un voto en contra de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y dos votos salvados de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Hernán Salgado Pesantes. Juez ponente: Alí Lozada Prado.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La ausencia de regulación de un recurso, que afecta un derecho constitucional, puede ser objeto de control constitucional incidental en una EP?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE analizó el derecho al debido proceso en la garantía del doble conforme del accionante, quien fue condenado por primera ocasión en la instancia de apelación y presentó un recurso de casación que fue inadmitido. En su análisis, consideró importante remitirse a la omisión normativa que encontró, consistente en la falta de establecimiento de un recurso oportuno, eficaz y accesible para el tipo de caso en cuestión e indicó, basada en las reglas establecidas en la sentencia 1024-19-JP/21, que:

> 32. Aunque las reglas jurisprudenciales que se acaban de citar fueron establecidas para el proceso de revisión de garantías constitucionales, esta Corte considera que también son aplicables a los procesos de acción extraordinaria de protección, esto es así porque en ambos casos es posible que una cierta inconstitucionalidad normativa provoque vulneraciones a los derechos fundamentales en el caso concreto.
>
> 33. Pues bien, en el presente caso, la "incompatibilidad entre una disposición jurídica y las normas constitucionales" podría consistir en la presencia de una omisión normativa: la ausencia de un recurso procesal apto para garantizar el derecho al doble conforme tras una condena ocurrida en segunda instancia; es decir, la incompatibilidad se podría dar entre, por un lado, la ausencia de aquel recurso procesal en el plano de la legislación y, por otro lado, la obligación constitucional del legislador de instituir dicho recurso como garantía del derecho al doble conforme. […]
>
> 35. Las reglas referidas en el párr. 31 supra (1 y 3), establecen el carácter excepcional que debe tener la facultad de esta Corte para suscitar, en las acciones que conoce, incidentes de control de constitucionalidad; y, particularmente, determina que una de las condiciones para dar paso a un incidente tal es que la presunta inconstitucionalidad normativa debe guardar una vinculación estrecha con la vulneración del derecho fundamental en el caso concreto. En el presente caso, está justificada tanto la excepcionalidad del ejercicio del control incidental de constitucionalidad como su vinculación estrecha al caso concreto por cuanto no es posible resolver este problema jurídico -es decir, verificar la vulneración o no del derecho al doble conforme del accionante- sin antes verificar si se produjo o no una incompatibilidad normativa por vía de una omisión legislativa.

DECISIÓN: Aceptar parcialmente la EP, declarar que el legislador ha incurri-

do en una laguna estructural consistente en la omisión de instituir un recurso idóneo.

Actos u omisiones que no son objeto de control de constitucionalidad

SENTENCIA 4-13-IA/20 (IMPROCEDENCIA DE ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CONTRA DE ACTOS JURÍDICOS PLURINDIVIDUALES Y DIRECTOS)[7]

HECHOS: La CCE conoció una demanda de acción pública de inconstitucionalidad que fue formulada en contra de actos jurídicos expedidos por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Ecuador —un Acuerdo Ministerial un Informe Reservado, una Resolución y una Orden General— presentada por ochenta y seis ex miembros de la Policía Nacional. Mediante dichos actos, la Policía Nacional separó a 208 miembros de la institución por "haberse alejado de la misión constitucional", entre otros.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Los actos administrativos plurindividuales son objeto de control constitucional?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE analizó los actos impugnados y encontró que los mismos no eran actos administrativos con efectos generales, sino que tenían la calidad de plurindividuales, por lo cual no procedía la demanda presentada:

> 31. La activación de este mecanismo de control constitucional debe observar, en primer lugar, que el acto jurídico impugnado y emitido por autoridad pública competente, tenga la capacidad jurídica de producir efectos generales, esto es, que se encuentre dirigido desde la administración pública en forma abstracta e indirecta hacia los administrados, o hacia la propia administración.
>
> 32. Este tipo de actos administrativos se diferencian de los actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales en tanto estos últimos se encuentran, más bien, dirigidos contra un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo. Además, dichos actos administrativos con efectos individuales producen efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables. Aquello depende de cada situación jurídica específica y concreta.

7 Voto unánime. Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez.

33. Tal afectación directa no sucede con los actos administrativos con efectos generales, pues al encontrarse dirigidos desde la administración en forma indeterminada hacia los administrados en tal modo regulan, disponen, habilitan o impiden la adopción de ciertas conductas temporalmente de los administrados o inclusive hacia la propia administración. Una vez cumplido el acto administrativo para el propósito que fue expedido, éste se agota y finalmente, los actos administrativos con efectos generales no gozan de la calidad de permanencia en el ordenamiento jurídico y por ello, como se indicó en el párrafo anterior, se agotan con su cumplimiento. […]

37. El control constitucional de actos administrativos con efectos generales no tiene como propósito reconocer derechos subjetivos en situaciones jurídicas concretas, ordenar reincorporaciones, pagos de remuneraciones, o declarar daños y perjuicios. Tampoco, tiene como propósito declarar la vulneración de derechos constitucionales ni establecer reparaciones en situaciones jurídicas concretas. De allí que el control constitucional para actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales, tal como sucede en este caso, no es una competencia ni constitucional, ni legal de la CCE.

DECISIÓN: Rechazar por improcedente.

SENTENCIA 15-18-IN/19 y acumulado (NORMAS QUE HAN SIDO DEROGADAS)[8]

HECHOS: La CCE conoció dos IN en contra del artículo 209 del Código Orgánico del Ambiente, publicado en el Registro Oficial Suplemento 983 del 12 de abril de 2017. Dicho artículo fue reformado por el artículo 53, Décimo Novena Reformas al Código Orgánico del Ambiente de la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal. La norma estaba relacionada con la orden de que se lleven a cabo análisis de laboratorio en aquellos laboratorios que estén en centros de estudios de educación superior.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cabe el control de constitucionalidad de una norma que ha sido derogada y no tiene efectos ultractivos?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE, en su análisis, encontró que la disposición demandada del Código Orgánico del Ambiente fue derogada de manera expresa por una reforma contenida en la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y

8 Voto unánime. Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez.

Equilibrio Fiscal. Basada en el artículo 76 numeral 8 de la LOGJCC, la CCE indicó que puede revisar la constitucionalidad de una norma cuando la misma ha sido derogada, pero tiene efectos ultractivos:

> 48. Con respecto a este hecho, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 76 numeral 8 establece que (….); **es decir, dicho artículo recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo**, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado.
>
> 49. De la disposición transcrita se desprende que, para que una norma derogada pueda ser sometida al examen de constitucionalidad que corresponde a esta Corte, debe tener la capacidad de causar efectos jurídicos más allá de la fecha de su derogatoria.
>
> 50. **Por consiguiente esta CCE es competente para analizar normas derogadas, siempre que siga produciendo efectos jurídicos-ultra actividad-de no proceder esta característica, no existe posibilidad alguna de ejercer dicho control.** [Énfasis añadido]

DECISIÓN: Negar la acción pública de inconstitucionalidad.[9]

SENTENCIA 26-18-IN/20 y acumulados (EN LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS NORMATIVOS NO CORRESPONDE ESTABLECER MEDIDAS SOBRE CASOS CONCRETOS DE PRESUNTA VULNERACIÓN DE DERECHOS)[10]

HECHOS: Varias personas presentaron un total de cuatro IN en contra del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 489 de 12 julio de 2011, que reformó el Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público Los accionantes alegaron, entre otras cuestiones, que lo anterior vulneró su derecho al trabajo, la seguridad jurídica, la igualdad y no discriminación, seguridad social y debido proceso.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Está facultada la CCE, al efectuar control abstracto

9 Este criterio se repite, por ejemplo, en la sentencia 39-16-IN/21.

10 Voto unánime. Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes.

de constitucionalidad de actos normativos, a conocer sobre presuntas vulneraciones de derechos constitucionales en casos concretos?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE, posterior a realizar el análisis de constitucionalidad, consideró necesario remitirse a las alegaciones de vulneraciones de derechos por la aplicación de la disposición normativa impugnada, que los accionantes habían elevado. Así, indicó que:

> 176. De lo desarrollado en esta sentencia, se ha dejado claro que **mediante el control abstracto de constitucionalidad no le corresponde a esta Corte pronunciarse sobre casos particulares en que se haya aplicado la disposición cuestionada, sino verificar si existen contradicciones entre la norma impugnada y la Constitución.** Es así como no se han tomado en cuenta los argumentos que buscan que se analice situaciones particulares, debido a que la acción de inconstitucionalidad no le permite a la CCE desarrollar un análisis en tal sentido. […]
>
> 187. En este punto, esta Corte enfatiza nuevamente que **mediante esta acción no corresponde establecer medidas sobre casos concretos ni encuentra razones suficientes para retrotraer los efectos de la declaratoria de inconstitucional** pese a que ha sido expresamente solicitada toda vez que las condiciones institucionales, financieras y administrativas de las instituciones del sector público han cambiado desde la emisión de la norma impugnada. Lo contrario significaría establecer mediante una acción que no le faculta a ello una serie de disposiciones concretas dirigidas a una eventual transición que afectaría de forma desmedida la normal marcha de la administración pública y la aplicación de normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes […]. [Énfasis añadido]

DECISIÓN: Aceptar parcialmente las acciones públicas de inconstitucionalidad, modificar el artículo que permanece vigente y establecer efectos generales hacia el futuro.[11]

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- En el evento de encontrar una laguna estructural en una norma en el análisis de un caso de EP, la Corte puede, de manera excepcional, analizar la constitucionalidad por omisión.

11 Este criterio también se puede ver, como un *obiter dictum*, en el sentencia 4-13-IA/20, que consta en esta misma guía.

- No es procedente la acción pública de inconstitucionalidad en contra de actos jurídicos plurindividuales y directos.
- La CCE ha determinado que no opera el control de constitucionalidad de normas que han sido derogadas y que no tienen efectos ultractivos.
- En las acciones públicas de inconstitucionalidad, el control abstracto de una norma, no incluye la posibilidad de resolver un caso en concreto de vulneración de derechos.

DIMENSIONES FORMAL Y MATERIAL DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

La Corte ejerce control de constitucionalidad en su dimensión formal y material. En esta sección, presentamos casos en los que las dimensiones formal y material fueron una consideración relevante.

SENTENCIA 32-21-IN/21 y acumulado (PRINCIPIO PRO LEGISLATORE Y SOLEMNIDADES SUSTANCIALES EN EL PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN DE LA LEY)[12]

HECHOS: La CCE conoció varios cargos de inconstitucionalidad en contra de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, y realizó un análisis tanto formal como material de la norma.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Existe una inconstitucionalidad formal cuando la Asamblea Nacional omite en su deliberación información como estudios actuariales actualizados y específicos en el debate de una ley?

ARGUMENTO PRINCIPAL: En su análisis, la CCE encontró que era aplicable la regla de trámite legislativo según la cual, en el procedimiento de formación de una ley que cree nuevas prestaciones en el Sistema de Seguridad Social, era obligatorio que el legislador cuente con estudios actuariales actualizados y específicos. Sin embargo, indicó que, aunque quedó comprobado que existió la transgresión a la regla de trámite, lo anterior podría ser subsanado por la Asamblea Nacional:

> 78. En opinión de esta Corte, sin embargo, con arreglo al artículo 117 de la LOGJCC y a la norma in dubio pro legislatore prevista en el artículo 76 Ibíd., la

12 Ocho votos a favor, con un voto en contra del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Juez ponente: Ali Lozada Prado.

omisión de deliberar con base en estudios actuariales actualizados y específicos puede ser subsanada por la Asamblea Nacional realizando una nueva discusión y votación en dos debates, esta vez, sobre los textos propuestos por la comisión legislativa en ratificación o sustitución de las disposiciones normativas señaladas en el párrafo anterior, elaborados con base en estudios actuariales actualizados y específicos, en los tiempos y en la forma señalada en la parte decisoria de esta sentencia. Hasta tanto, las señaladas disposiciones legales no estarán vigentes, por contener un vicio formal de inconstitucionalidad.

DECISIÓN: Declarar la constitucionalidad de la norma, levantar las medidas cautelares.

SENTENCIA 83-16-IN/21 y acumulados (RELACIÓN ENTRE EL CONTROL FORMAL Y MATERIAL DE CONSTITUCIONALIDAD) [13]

HECHOS: La CCE analizó varias IN por la forma y por el fondo en contra de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuál es la relación y los límites al control abstracto de constitucionalidad por la forma y por el fondo que realiza la CCE?

ARGUMENTO PRINCIPAL: Con respecto a la relación entre el control formal y material, y el presupuesto necesario para la declaratoria de inconstitucionalidad de toda la norma impugnada, la CCE indicó que:

> 170. […] a pesar de que los accionantes han reclamado la falta de estudios actuariales como un defecto de forma y de fondo de la ley impugnada, a juicio de esta Corte, **al estar relacionado con la alegada incidencia en la sostenibilidad del sistema**, esta alegación será analizada como parte del control material. […]
>
> 390. Por otro lado, en varias de las acciones se ha solicitado a la CCE que declare la inconstitucionalidad de toda norma impugnada. **Sin embargo, la Corte sólo está facultada para actuar de esta manera en casos en los que se haya verificado la inconstitucionalidad por la forma. Y aún en ese supuesto, la Corte debe asegurarse de que esta declaratoria no produzca un vacío normativo que sea fuente potencial de vulneración de los derechos constitucionales o produzca graves daños** (art. 95 de la LOGJCC) […].
>
> 392. A la luz de los principios que rigen el control abstracto de constitucio-

13 Voto unánime, con voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Jueza ponente: Daniela Salazar Marín.

nalidad en nuestro sistema, la CCE debe partir siempre de una presunción de constitucionalidad de la norma impugnada (principio 2) y, en caso de duda, debe optar por su constitucionalidad (principio 3); además debe orientar su análisis a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico (principio 4), debe agotar absolutamente todas las interpretaciones que permitan la vigencia de la norma en el ordenamiento jurídico (principio 5) y, solo debe recurrir a la declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso (principio 6).

393. Todos estos principios implican necesariamente que la CCE debe recurrir a una alta carga argumentativa que logre desvirtuar la presunción de constitucionalidad y evidenciar que ha analizado todas las justificaciones o interpretaciones posibles de la norma antes de declararla inconstitucional. **Así, la Corte debe partir desde el presupuesto que la norma en cuestión es constitucional y dirigir su análisis a desvanecer tal presunción en su totalidad, antes de proceder a una declaratoria de inconstitucionalidad que conlleve a la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico.** [Énfasis añadido]

DECISIÓN: Declarar la inconstitucionalidad de varios artículos y disposiciones de la norma y disponer actuaciones a entidades estatales pertinentes.[14]

SENTENCIA 4-19-OP/19 (ERRORES DE TÉCNICA LEGISLATIVA NO RESULTAN EN INCONSTITUCIONALIDAD)[15]

HECHOS: El presidente del Ecuador presentó una objeción parcial por inconstitucionalidad del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal (COIP).

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Un proyecto de ley con un error de técnica legislativa que produce ambigüedades, vaguedades, antinomias, lagunas o redundancias es inconstitucional por ese solo hecho?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La Corte analizó el argumento presentado por el presidente de que, la disposición transitoria segunda, que establecía un plazo para la expedición de la normativa que viabilice la aplicación de la reforma al artículo 150 del COIP –en el sentido de eliminar la punición del aborto en casos de violación–, que no fue aprobado por la Asamblea Nacional, no devenía en una inconstitucionalidad de la norma:

14 Este criterio de relación entre el control formal y material también se puede observar en la sentencia 20-12-IN/20.

15 Ocho votos, sin contar con la presencia del juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez. Juez ponente: Alí Lozada Prado.

49. La Corte estima conveniente precisar, sin embargo, que dicho defecto de racionalidad legislativa constituye propiamente un error de técnica legislativa, como lo son los que producen ciertas ambigüedades o vaguedades, antinomias, lagunas o redundancias, etc. De la presencia de tales errores no se sigue, sin más, que ellos deban ser corregidos por el control de constitucionalidad y, menos todavía, se sigue que las disposiciones jurídicas afectadas deban declararse inconstitucionales por esa sola consideración (CCE, Dictamen No. 3-19-DOP-CC, sección 3.3.49). Si fuese así, las cuestiones de constitucionalidad proliferarían hasta socavar la unidad y validez del sistema jurídico en su conjunto. Para que una objeción de inconstitucionalidad, pueda ser examinada y resuelta por la Corte, es preciso que el presidente de la República formule un argumento acerca de la violación de una norma regulativa de rango constitucional, procedimental o sustantiva. Puesto que eso no ocurre con los meros errores de técnica legislativa, la corrección de los mismos no pueden ser materia de control constitucional sino del propio procedimiento legislativo, según y cuando proceda.

50. Por lo que el error de técnica legislativa relacionado con la Disposición Transitoria en cuestión no es materia de examen de constitucionalidad: sus deficiencias pudieron ser corregidas mediante un veto ordinario del presidente de la República y no mediante uno por inconstitucionalidad.

DECISIÓN: Procede la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 20 y no procede la inconstitucionalidad de varios otros artículos.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- La falta de cumplimiento de una regla de trámite por parte de la Asamblea Nacional en la aprobación de una ley, no es motivo de inconstitucionalidad, debido a que la misma puede subsanarlo.
- La Corte debe partir del supuesto de que toda norma es constitucional y, para declarar su inconstitucionalidad, debe derrotar esta presunción.
- Cuando un argumento de control formal está encaminado a cuestionar el contenido de la disposición, la CCE puede darle el tratamiento de un argumento de control material y viceversa.
- Los errores de técnica legislativa que causen ambigüedad, antinomia, laguna o redundancia no son objeto de control de constitucionalidad en un dictamen de objeción presidencial.

EFECTOS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

La declaratoria de inconstitucionalidad, como regla, tiene efectos generales a futuro; sin embargo, la CCE puede modular sus efectos por razones justificadas. En esta sección, presentamos algunos de los efectos que la CCE ha conferido a sus sentencias, de acuerdo a los destinatarios y al tiempo.

Destinatarios

SENTENCIA 34-19-IN/21 y acumulados (EFECTOS GENERALES E INMEDIATOS DE UNA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD)[16]

HECHOS: La CCE analizó la constitucionalidad de los artículos 149 y 150 del Código Orgánico Integral Penal relativos a la penalización de la interrupción consentida del embarazo en casos de mujeres víctimas de violación, en relación a varias acciones de inconstitucionalidad presentadas.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Qué implicación tiene la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales e inmediatos respecto de la orden a la Asamblea Nacional de emitir regulación sobre un tema en específico?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE, además de examinar la constitucionalidad de las normas impugnadas, realizó algunas precisiones con respecto a los efectos de la sentencia. Así, indicó que:

> 193. Por otra parte, dado que esta sentencia realiza exclusivamente un control de constitucionalidad de la pena en casos de interrupción voluntaria del embarazo de mujeres víctimas de violación, corresponde al legislador generar un marco regulatorio apropiado que regle el aborto consentido en casos de violación. No obstante de aquello, la presente decisión –para garantizar los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres víctimas de ese delito– tendrá efectos desde su publicación en el Registro Oficial. Por lo que, la falta de regulación no podrá ser pretexto para incumplir esta sentencia, ni sancionar a mujeres o médicos que interrumpan voluntariamente un embarazo producto de una violación sexual.
>
> 194. En esa línea, esta Corte estima necesario establecer parámetros mínimos

16 Siete votos a favor, con un voto concurrente del juez constitucional Ramiro Avila Santamaría, y dos votos salvados de las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez. Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo.

a seguir por parte de jueces y tribunales-mientras no exista marco regulatorio-y para el legislador cuando desarrolle la normativa pertinente, con el único fin de garantizar los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violación […].

DECISIÓN: Declarar la inconstitucionalidad por el fondode la frase pertinente del art. 150 numeral 2 del COIP.[17]

SENTENCIA 23-20-CN/21 y acumulados (INAPLICABILIDAD DE UNA NORMA)[18]

HECHOS: La CCE conoció varios casos de CN en los cuales varios jueces elevaron a consulta la constitucionalidad de la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 229 de 22 de junio de 2020. La disposición transitoria objeto de la consulta prescribía la interpretación del numeral 6 del artículo 169 del Código del Trabajo con respecto a la imposibilidad de realizar el trabajo por caso fortuito o fuerza mayor y al cese total y definitivo de la actividad económica del empleador.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuáles son los elementos que deben existir para que la CCE declare la inaplicabilidad de una norma?

ARGUMENTO PRINCIPAL: En su análisis, la CCE indicó que, de acuerdo con el artículo 143 numeral 2 de la LOGJCC, su examen de las consultas de constitucionalidad de norma puede circunscribirse a la aplicación de la norma en casos consultados y similares. De esta manera, indicó que la norma dejaría de ser aplicable en los casos pendientes o nuevos que se presenten. Así:

> 72.En tal virtud, en los casos pendientes o nuevos que se llegaren a presentar, que tengan como hipótesis de hecho la terminación de la relación laboral bajo la causal de fuerza mayor o caso fortuito por la pandemia de Covid 19, con anterioridad a la vigencia de la Ley de Apoyo Humanitario, esto es el 22 de junio de 2020, no le será aplicable la Disposición Interpretativa sujeta a análisis en la presente causa.
>
> 73.No obstante, esta Corte aclara que esta decisión no afecta a las decisiones

17 Este criterio se encuentra también en la sentencia 36-19-IN/21.

18 Ocho votos a favor, sin contar con la presencia del juez constitucional Hernán Salgado Pesantes. Jueza ponente: Carmen Corral Ponce.

judiciales, ni los acuerdos, que ya fueron resueltos con base en la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19; y, que ya se encuentran ejecutoriadas y gozan de cosa juzgada material.

DECISIÓN: Disponer que los jueces en las causas elevadas, pendientes y nuevos, no apliquen la disposición transitoria objeto de la consulta.[19]

En el tiempo

SENTENCIA 3-19-CN/20 (ERROR INEXCUSABLE)[20]

HECHOS: La CCE conoció una CN acerca de la constitucionalidad del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), referente al dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable en las actuaciones judiciales.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La CCE puede establecer efectos retroactivos al declarar la inconstitucionalidad de una norma?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE declaró la constitucionalidad condicionada de la norma impugnada. Así, estableció efectos generales hacia el futuro, pero consideró importante el fijar efectos retroactivos en ciertos casos. Por lo tanto:

> 10. La presente sentencia tendrá efectos retroactivos exclusivamente en los casos de presentación, anterior a la fecha de publicación de la presente sentencia, de una acción de protección u otra garantía constitucional o de una acción contencioso-administrativa por parte de un juez, fiscal o defensor público destituido por el CJ en aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ, sin que previa a esta decisión administrativa se haya realizado una declaración jurisdiccional del supuesto dolo, negligencia manifiesta o error inexcusable.

DECISIÓN: Declarar la constitucionalidad condicionada de la norma.[21]

---

19 Este criterio puede observarse en las sentencias 1178-19-JP/21 Y 159-11-JH/19.

20 Seis votos a favor, con dos votos salvados de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez y sin contar la presencia de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez.

21 Este criterio puede observarse también en la sentencia 13-17-CN/19.

SENTENCIA 70-11-IN/21 (EFECTOS DIFERIDOS DE LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA)[22]

HECHOS: La CCE analizó la IN por el fondo de las ordenanzas municipales número 79, 91, 139 y 169, que establecían las tasas por servicios de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Qué elementos deben ser considerados por la Corte para declarar la inconstitucionalidad de una norma con efectos diferidos?

ARGUMENTO PRINCIPAL: Al encontrar que varias de las normas que devenían en inconstitucionales tenía una incidencia directa en el presupuesto anual del GAD del Distrito Metropolitano de Quito, la CCE decidió establecer efectos diferidos para la declaratoria de inconstitucionalidad:

> 84. En razón de lo anterior, y considerando que la recaudación de una tasa tiene incidencia directa sobre la capacidad de gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y su planificación presupuestaria anual, y tomando en consideración el principio de suficiencia recaudatoria consagrado en el artículo 300 de la Constitución, esta CCE considera, al amparo de la norma citada en el párrafo precedente[23], que en el presente caso procede la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos diferidos, por seis meses, a partir de la notificación de la sentencia. En este sentido, las normas declaradas inconstitucionales: artículos 1540, 1541, 1542, 1543 y 1544 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, perderán vigencia, una vez concluido ese plazo.

DECISIÓN: Aceptar la IN y declarar la inconstitucionalidad por el fondo con efectos diferidos.[24]

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- La CCE puede regular los efectos de una declaratoria de inconstitucionalidad cuando a la par dispone la emisión de normativa a la Asamblea Nacional.

---

22 Ocho votos a favor, sin contar con la presencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Jueza ponente: Carmen Corral Ponce.

23 Artículo 95 de la LOGJCC.

24 Este criterio puede observarse también en el sentencia 69-16-IN/21.

- La CCE puede declarar que una norma infra-constitucional es inaplicable.
- La CCE puede establecer efectos retroactivos en una sentencia.
- La CCE puede declarar efectos diferidos de una declaratoria de inconstitucionalidad.

PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL DE OFICIO O AUTOMÁTICO

Por regla general, la CCE realiza control de constitucionalidad a instancia de parte —en casos en los que la ciudadanía u otras entidades del Estado lo soliciten—, pero también lo puede hacer de oficio o de manera automática, por mandato constitucional. De igual manera, esto puede ser de manera preventiva (como en la sentencia 5-19-OP/19), posterior, o en garantías jurisdiccionales. En este acápite, presentamos algunos casos en los cuales la CCE realizó el control de constitucionalidad, ya sea de oficio o a petición de parte.

Control de constitucionalidad de oficio

SENTENCIA 5-19-OP/19 (CONTROL PREVENTIVO POR CONEXIDAD)[25]

HECHOS: El presidente de la República envió la OP por inconstitucionalidad de varios artículos, disposiciones generales, reformatorias y transitorias del Proyecto de Ley Orgánica de Registro Ecuatoriano de Violadores, Abusadores y Agresores Sexuales de Niñas, Niños y Adolescentes (Proyecto de Ley REVAAS).

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cabe el control preventivo de una disposición que no fue objetada pero que concretiza una de las disposiciones impugnadas?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La objeción presidencial presentada con respecto al Proyecto de Ley REVAAS incluía argumentos con respecto a los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10, al igual que varias disposiciones generales, transitorias y reformatorias y no contenía objeción alguna al artículo 8. Los artículos y disposiciones impugnadas estaban relacionadas con prohibiciones que se el

25 Ocho votos a favor, un voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce por no estar de acuerdo con los puntos 2, 3 y 4 de la parte resolutiva. Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet.

proyecto pretendía instaurar a personas que hayan sido inscritas en el registro propuesto.

En su análisis, la CCE encontró que "13. […] el artículo 8 –el cual no entraría en el análisis de constitucionalidad– concretiza la disposición del artículo 1, y establece que la consecuencia de constar en el REVAAS es la inhabilidad de ejercer los cargos referidos anteriormente".

Más allá de las razones por las cuales la CCE encontró la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, indicó que el artículo 436 numeral 3 de la CRE, en concordancia con el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC, establecen que la CCE es competente para analizar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas cuando existe unidad normativa. Así:

> 16. Considerando estos antecedentes, sobre la base de las letras b) y c) del número 9 del artículo 76 de la LOJGCC, no es posible realizar el análisis de constitucionalidad de las disposiciones objetadas sin considerar el contenido del artículo 8, en razón de que no solo guarda una conexión estrecha y esencial, sino que éste es una consecuencia directa del resto de normas objetadas por inconstitucionales.
>
> 17. Por ende, a la luz de las razones expuestas, a pesar de que la objeción presidencial por razones de inconstitucionalidad se limitó a señalar los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10, así como la disposición general, las disposiciones reformatorias y la disposición transitoria; es menester que esta Corte analice-adicionalmente-el artículo 8 del Proyecto de Ley REVAAS.

DECISIÓN: Declarar la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos mencionados por la objeción presidencial, el artículo 8 y las disposiciones incluidas, al igual que la inconstitucionalidad total por el fondo del Proyecto de Ley REVAAS.

SENTENCIA 14-15-CN/19 (CONTROL POR CONEXIDAD EN CONSULTA DE NORMA)[26]

HECHOS: La CCE conoció una CN elevada por una jueza, sobre la constitucionalidad del artículo 202 del Código Orgánico Integral Penal, que tipifica el delito de receptación, en la frase "… o sin contar con los documentos o contratos que justifiquen su titularidad o tenencia", en relación con el principio de inocencia.

26 Voto unánime. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La CCE puede controlar la constitucionalidad de una norma por conexidad en una consulta de norma?

ARGUMENTO PRINCIPAL: En el análisis de la Corte sobre el artículo 202 del COIP, consideró que, aunque el inciso segundo del mencionado artículo no fue motivo de la consulta, el mismo estaba directamente relacionado con el motivo de la consulta. Así, decidió realizar el control constitucional:

> 36. El inciso segundo del artículo 202 del COIP no fue motivo de la consulta por parte de la Jueza. Sin embargo, en virtud del artículo 436 (3) de la Constitución, que establece que la CCE puede "declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución ", procede a realizar un análisis integral del artículo impugnado. […]
>
> 40. Por tanto, esta Corte entiende que se debe declarar la inconstitucionalidad de la frase del precepto sometida a consulta y también, por conexidad en virtud del artículo 436 (3) de la Constitución, el texto del artículo 202, inciso segundo, debe ser también declarado inconstitucional en su integralidad.

DECISIÓN: Declarar la inconstitucionalidad.

SENTENCIA 1024-19-JP/21 y acumulado (CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONAL EN GARANTÍAS JURISDICCIONALES) [27]

HECHOS: La CCE seleccionó los casos 1024-19-JP y 66-20-JP, de casos de AP, para la emisión de jurisprudencia de revisión. En los dos casos, los accionantes presentaron acciones contra el IESS, ya que les negó prestaciones por discapacidad, viudez y orfandad por falta de pago de aportes por parte de sus patronos.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Cuándo es procedente el análisis de constitucionalidad de una norma relacionada con un caso que motivó la presentación de una garantía jurisdiccional?

ARGUMENTO PRINCIPAL: La CCE, en su análisis de los casos específicos, encontró que era necesario examinar la constitucionalidad del artículo 94 de la Ley de Seguridad Social, dado que fue la norma que el IESS aplicó. La CCE estableció las siguientes reglas para ejercer la competencia de control constitucional en los casos de garantías jurisdiccionales:

27 Voto unánime. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

(1) El ejercicio de esta competencia será excepcional. La Corte analizará la constitucionalidad de una norma solo cuando la resolución del caso dependa necesariamente del análisis de constitucionalidad.

(2) El proceso de inconstitucionalidad abstracta, en una acción o procedimiento constitucional distinto a la acción de inconstitucionalidad, se iniciará de oficio, como un incidente dentro de la acción.

(3) La norma cuya constitucionalidad se sospecha debe tener relación directa con los hechos del caso. Si la norma acusada es necesaria para resolver el caso; su aplicación provoca la vulneración de derechos que están siendo conocidos por la Corte; la norma que ha sido aplicada en el caso es incompatible con la Constitución; o la norma podría provocar situaciones análogas en casos futuros, la Corte podrá analizar su constitucionalidad.

(4) La Corte deberá escuchar a quienes tienen atribuciones constitucionales para emitir la norma acusada y a la entidad encargada de aplicar la norma. Para el efecto, deberá notificar con el inicio del incidente, solicitar informe y podrá convocar a audiencia pública, que podrá contar con la participación de terceros con interés, sin perjuicio de que se puedan presentar argumentos por escrito sobre la constitucionalidad de la norma.

(5) La Corte observará, en lo que fuere aplicable para declarar la inconstitucionalidad, los principios y garantías de otros procedimientos de control constitucional iniciados a petición de parte.[28]

DECISIÓN: Confirmar las sentencias de instancia de los casos seleccionados, declarar la violación de derechos y declarar la inconstitucionalidad de oficio de una frase del artículo analizado.

SENTENCIA 159-11-JH/19 (CONTROL CONCRETO DE CONSTITUCIONALIDAD DE OFICIO)[29]

HECHOS: La Defensoría del Pueblo presentó el HC en favor de una persona en situación de movilidad cuya detención habría vulnerado los derechos a la migración, a la no devolución y a la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes. El 13 de diciembre de 2011, la Sala de Selección de la CCE seleccionó el caso para la emisión de sentencia de revisión. El 5 de enero de 2012, el Pleno del Organismo sorteó la causa y correspondió el conocimiento

28 Este criterio también se observa en la sentencia 38-14-AN/20.

29 Siete votos a favor, sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Agustín Grijalva Jímenez y Teresa Nuques Martínez. Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría.

a la Segunda Sala de Revisión, con Patricio Pazmiño como juez ponente. La mencionada sala no resolvió el caso oportunamente. El 19 de marzo de 2019, en sesión del Pleno del Organismo, la causa fue sorteada al juez Ramiro Avila Santamaría. El 26 de noviembre de 2019, la CCE emitió la sentencia de revisión, en la que analizó si se encontraba facultada para resolver sobre el fondo del caso seleccionado.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La CCE está facultada para inaplicar una norma infraconstitucional en los casos que conoce cuando, ante determinado supuesto, genera una consecuencia contraria a la Constitución?

ARGUMENTO PRINCIPAL: Al momento de determinar si la sentencia de revisión, además de constituir jurisprudencia vinculante para casos posteriores, podía tener efectos para el caso concreto, la CCE analizó si la aplicación del numeral 6 del artículo 25 de la LOGJCC -el cual prescribe que se debe excluir de la revisión los casos no seleccionados dentro de los veinte días posteriores a su ingreso- en el caso en que la CCE, al momento de resolver, encuentre una vulneración de derechos constitucionales que no haya sido adecuadamente reparada.

Al respecto, la CCE indicó que:

> 9. […] cuando la Corte encuentra daños ocasionados por vulneraciones de derechos constitucionales que no fueron adecuadamente reparados y que subsisten al momento de dictar sentencia, anularía la efectividad de la garantía constitucional para tutelar efectivamente derechos (artículos 75 y 86 de la Constitución), afectaría innecesariamente el derecho a la reparación integral (artículo 86.3 de la Constitución) y, además expropiaría la experiencia de dolor de la víctima con un fin de eficientismo procesal que implicaría una transgresión contra el primordial y "más alto deber del Estado" que "consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución (artículos 3.1 y 11.9 de la Constitución). Ante estos casos, un pronunciamiento de la Corte que no tenga efectos concretos para la víctima identificada sería una violación más a la tutela efectiva de sus derechos. Por esta razón, en los casos de revisión, el término del artículo 25 (6) es inconstitucional por impedir la eficacia de las garantías constitucionales y la tutela efectiva de las víctimas de violación de derechos en los casos revisados por la Corte.
>
> 11. Cuando transcurra un tiempo considerable entre la expedición de la sentencia ejecutoriada y la sentencia de revisión, la Corte deberá considerar con particular atención los efectos de la sentencia. En estos casos, la Corte expedirá jurisprudencia con efectos de carácter general. Cuando constata que perduran

los efectos por la violación de derechos al momento de expedir sentencia, la Corte debe modular los efectos de la sentencia para el caso concreto y podrá establecer mecanismos de reparación adecuada al caso. Para lograr estos efectos, la norma contenida en el artículo 25 (6) de la LOGJCC es inaplicable cuando la Corte evidencie que, en un caso seleccionado, por una vulneración de derechos constitucionales, el daño subsista al momento de dictar sentencia y no ha sido adecuadamente reparado por contravenir las normas en los artículos 3 (1), 11 (9) y 86 (1) (a) de la CRE.

DECISIÓN: Establecer reglas jurisprudenciales, declarar inaplicable una disposición a determinado supuesto, revocar las decisiones de instancia del HC, aceptar el hábeas corpus, y ordenar reparaciones con efectos inter partes.[30]

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN

- La CCE puede realizar control preventivo de constitucionalidad de una norma que no ha sido señalada en la objeción presidencial pero que concretiza una de las disposiciones impugnadas.
- La CCE puede realizar control de constitucionalidad por conexidad en una consulta de norma.
- La CCE puede realizar control abstracto de constitucional en una garantía jurisdiccional, de manera excepcional, iniciando un incidente dentro de la acción, cuando la norma tenga relación directa para el caso y escuchando a quienes tengan atribuciones constitucionales para emitir la norma acusada y a quienes estén encargados de aplicar.
- La CCE puede declarar la inaplicabilidad de una norma a determinado supuesto específico en un caso objeto de una garantía jurisdiccional.

RELACIÓN ENTRE EL CONTROL CONSTITUCIONAL Y LA APLICACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN

En esta sección, presentamos sentencias en los que se ha discutido la aplicación directa de la CRE. Las sentencias 11-18-CN/19 y 10-18-CN/19 contienen una amplia discusión sobre este tema, al igual que los votos salvados en

30 La inaplicabilidad de este artículo también puede encontrarse en las siguientes sentencias: 904-12-JP/20, 1894-10-JP/20, 897-11-JP/20, 335-13-JP/20, 679-18-JP/20, 732-18-JP/20, 639-19-JP/20 y votos salvados, 889-20-JP/21 y voto concurrente, 365-18-JH/21 y voto concurrente y 16-16-JC/20 , entre otros.

los mismos. Para evitar la repetición, no han sido incluidos en este acápite. Sin embargo, consideramos importante señalar que deben ser tomados en cuenta en el debate sobre la aplicación directa de la CRE por parte de las autoridades judiciales y administrativas.

SENTENCIA 1116-13-EP/20 (APLICACIÓN DIRECTA DE NORMA CONSTITUCIONAL POR JUECES DE INSTANCIA DE AP)[31]

HECHOS: EP presentada en contra de la sentencia de segunda instancia de AP mediante la cual impugnó la resolución del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos en la cual se le negó su petición de que se otorgue la residencia permanente a favor de su conviviente, con quien mantenía constituida una unión de hecho.

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Existe vulneración al derecho a la seguridad jurídica cuando en una AP los jueces aplican un artículo de la Constitución de forma preferente a una norma infra constitucional?

ARGUMENTO PRINCIPAL: En la sentencia de primera instancia, el juez aplicó el artículo 68 de la Constitución de forma preferente respecto del artículo 222 del Código Civil. La Corte descartó que esto haya constituido vulneración del derecho a la seguridad jurídica, pues el juez, con fundamento en el artículo 425 de la Constitución, resolvió la antinomia y aplicó la norma jerárquica superior:

> 28. Bajo ese contexto, se obtiene que, si bien el artículo 222 del Código Civil hacía referencia en ese momento (2013) a "la unión estable y monogámica de un hombre y una mujer", lo que hicieron los jueces constitucionales fue considerar que al caso concreto correspondía la aplicación de una norma jurídica superior, esto es, el artículo 68 de la Constitución. Para lo cual, se empleó la regla de interpretación que los jueces consideraron pertinente, conforme al ordenamiento jurídico vigente.
>
> 29. Por lo expuesto, no se observa que la interpretación efectuada por las autoridades jurisdiccionales haya afectado el derecho a la seguridad jurídica de la parte accionante.[32]

DECISIÓN: Desestimar las demandas.

---

31 Ocho votos a favor, con votos concurrentes de los jueces Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y un voto en contra de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet.

32 Este criterio puede observarse en la sentencia 287-17-EP/21.

RECUADRO DE SENTENCIAS RELEVANTES EN CONTROL CONSTITUCIONAL

Tema central de la decisión	Número de sentencia con link
Control de constitucionalidad por conexidad del artículo 202 del COIP.	14-15-CN/19
Normas que han sido derogadas	15-18-IN/19 y acumulado y 39-16-IN/21
Control de convencionalidad de aplicación de opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y control difuso de convencionalidad	11-18-CN/19, 10-18-CN/19, 20-12-IN/20
Errores de técnica legislativa no resultan en inconstitucionalidad	4-19-OP/19
Control preventivo por conexidad	5-19-OP/19
Control de constitucionalidad de norma derogada por una norma con sanciones menos rigurosas y principio de favorabilidad.	10-16-CN/19 y acumulado
Control de constitucionalidad de norma en consulta de norma en la que se decide que la aplicación no es inconstitucional.	10-19-CN/19
Control por conexidad en consulta de norma	14-15-CN/19
Control concreto de constitucionalidad de oficio	159-11-JH/19, 904-12-JP/20, 1894-10-JP/20, 897-11-JP/20, 335-13-JP/20, 679-18-JP/20, 732-18-JP/20, 639-19-JP/20 y votos salvados, 889-20-JP/21 y voto concurrente, 365-18-JH/21 y voto concurrente y 16-16-JC/20
Improcedencia de acción pública de inconstitucionalidad en contra de actos jurídicos plurindividuales y directos	4-13-IA/20
En la acción pública de inconstitucionalidad contra actos normativos no corresponde establecer medidas sobre casos concretos de presunta vulneración de derechos	26-18-IN/20 y acumulados
Error inexcusable	3-19-CN/20 y 13-17-CN/19
Control de constitucionalidad de norma extinta.	2-20-IA/20 y acumulados
Aplicación directa de norma constitucional por jueces de instancia de AP	1116-13-EP/20
Incompatibilidad entre normas infraconstitucionales no es objeto de control de constitucionalidad	58-16-IN/21
Incompatibilidad entre ley y tratado internacional para evitar la doble imposición no es objeto de control constitucional	15-21-CN/21
Caso laguna estructural y doble conforme	1965-18-EP/21

Principio pro legislatore y solemnidades sustanciales en el procedimiento de formación de la ley	32-21-IN/21 y acumulado
Relación entre el control formal y material de constitucionalidad	83-16-IN/21 y acumulados
Efectos generales e inmediatos de una declaratoria de inconstitucionalidad	34-19-IN/21 y acumulados y 36-19-IN/21
Inaplicabilidad de una norma	23-20-CN/21 y acumulados y 1178-19-JP/21 y 159-11-JH/19
Efectos diferidos de una declaratoria de inconstitucionalidad de una norma	70-11-IN/21 y 69-16-IN/21
Control abstracto de constitucionalidad en garantías jurisdiccionales	1024-19-JP/21 y acumulado , 38-14-AN/20
Control de constitucionalidad de ley interpretativa con efectos retroactivos.	23-20-CN/21 y acumulados
Efectos del control de constitucionalidad.	32-21-IN/21

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR