

Quito, D.M., 29 de julio de 2020

CASO No. 65-20-IS

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

Sentencia

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento del dictamen No. 3-20-EE/20. Los accionantes estiman que la firma electrónica, requerida para presentar escritos y demandas a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (SACC), limita el acceso a la jurisdicción constitucional. Así mismo, alegan que el Consejo de la Judicatura impide que uno de los accionantes, domiciliado en México, pueda presentar garantías jurisdiccionales. Se desestima la acción.

1. Antecedentes

1. El 29 de junio de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen No. 3-20-EE/20 y declaró la constitucionalidad del decreto ejecutivo No. 1074, de 15 de junio de 2020, bajo la observancia de varios parámetros desarrollados a lo largo de diez numerales establecidos en la parte resolutive del dictamen.
2. El 24 de julio de 2020, Santiago Tamayo Ramón y otros (en adelante, “los accionantes”) presentaron una acción de incumplimiento respecto del dictamen No. 3-20-EE/20 emitido el 29 de junio de 2020 por la Corte Constitucional.
3. De conformidad con el sorteo electrónico de causas, la acción de incumplimiento fue signada con el No. 65-20-IS y su sustanciación le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 27 de julio de 2020.
4. El 29 de julio de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional conoció el pedido del juez sustanciador para priorizar la resolución del fondo de la causa, de conformidad con el artículo 7 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Conocimiento de la Corte Constitucional, por ser un asunto relacionado con el estado de excepción y una supuesta limitación del acceso a la justicia constitucional. En la sesión ordinaria del Pleno llevada a cabo en la fecha indicada, se aceptó dicha solicitud y se conoció la demanda.

2. Competencia

5. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.

3. Fundamentos y pretensión de la acción

6. Los accionantes alegan el incumplimiento del dictamen No. 3-20-EE/20, pues sostienen que se habría restringido el derecho a la tutela judicial efectiva a pesar de que dicha limitación no está prevista entre las medidas dispuestas en el estado de excepción declarado mediante decreto ejecutivo No. 1074, de 15 de junio de 2020.
7. En lo principal, los accionantes señalan que, en virtud de las *“disposiciones de carácter administrativo”* de la Corte Constitucional, *“... si una persona pretende comparecer (...) para proponer una demanda y no tiene un abogado con firma electrónica que le patrocine, no puede acceder al SACC, quedando en indefensión por haberse limado (sic.) el acceso a la jurisdicción constitucional.”*
8. Así mismo, señalan que *“...los medios digitales y tecnológicos incluso se usan en el comercio electrónico. A través de peticiones virtuales podemos comprar en otras partes del mundo, podemos hacer transferencias bancarias, podemos acceder a préstamos quirografarios (IESS) y la mayor parte de la banca ya es electrónica.”*
9. Por otro lado, advierten que el accionante David Arauz Galarza, *“...está actualmente domiciliado en México y desea presentar una garantía constitucional de acceso a la información pública. Sin embargo, no puede hacerlo porque el sistema del Consejo de la Judicatura no lo permite, limitándose su derecho de acceder a la justicia constitucional y obtener la tutela de sus derechos e intereses.”*
10. Con base en lo anterior, los accionantes concluyen que *“...este tipo de políticas administrativas (...) en la práctica impiden...”* el acceso a la justicia constitucional. Solicitan que se declare el incumplimiento del dictamen No. 3-20-EE/20 expedido el 29 de junio de 2020 por la Corte Constitucional y, como consecuencia, se adopten las *“medidas reparatorias correspondientes en sentencia”*.

4. Análisis constitucional

11. El artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República reconoce como parte de las atribuciones de la Corte Constitucional, la de *“...conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”*.

12. Los accionantes consideran que se incumplió el dictamen No. 3-20-EE/20 expedido el 29 de junio de 2020 por la Corte Constitucional, puntualmente lo establecido en el literal *e* numeral *ii.* de su parte decisoria, que determina:

“e. Recordar a las autoridades del COE N, así como a todo funcionario y funcionaria pública: ii. Todos los derechos que no fueron suspendidos ni limitados expresamente, permanecerán vigentes durante el estado de excepción;”

13. Esto, bajo el argumento de que se habría limitado el derecho a la tutela judicial efectiva, en lo concerniente al acceso a las garantías jurisdiccionales, toda vez que afirman que: *i.* El Sistema Automatizado de la Corte Constitucional exige la firma electrónica para la presentación de demandas y escritos, lo cual significa, desde su punto de vista, que esta decisión administrativa limita el acceso a la jurisdicción constitucional y los coloca en indefensión; y, *ii.* Que uno de los accionantes, domiciliado en México, no puede presentar una acción de acceso a la información pública a través del sistema del Consejo de la Judicatura, lo cual, a su juicio, ha limitado su derecho a acceder a la justicia constitucional.

14. Puntualizado aquello, corresponde que la Corte Constitucional examine si lo manifestado por los comparecientes configura o no el incumplimiento del dictamen No. 3-20-EE/20. Para tal efecto, inicialmente cabe advertir que la decisión alegada como incumplida fue dictada por esta Magistratura en virtud de la facultad prevista en el artículo 436 numeral 8 de la Constitución, es decir, dentro del control de constitucionalidad de las declaratorias de estados de excepción.

15. Acerca del alcance de la acción de incumplimiento frente a este tipo de decisiones, este Organismo ha señalado que:

“...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 (...) impiden que la Corte se pronuncie, a través de esta acción, sobre cuestiones ajenas al objeto del dictamen de constitucionalidad.”¹

16. En efecto, la Corte Constitucional, por mandato expreso del Texto Supremo y en su condición de máximo órgano de control constitucional, tiene la facultad de efectuar un control jurídico respecto de la declaratoria de todo estado de excepción. Esto, con el claro propósito de verificar si al declarar un estado de excepción y disponer las medidas respectivas, el Presidente de la República ha cumplido formal y materialmente con la Constitución y las exigencias legales previstas para tal efecto².

¹ Corte Constitucional. Sentencia No. 29-20-IS/20.

² Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Ver artículos 119 a 123.

17. Dentro de esta atribución, además, este Tribunal ha establecido una serie de parámetros y condicionamientos que orientan la actuación de todo organismo y autoridad obligada a observar las medidas dispuestas en el marco de un estado de excepción, en armonía con el régimen ordinario previsto en la Constitución y en el ordenamiento jurídico vigente.
18. Ahora bien, de la lectura de la demanda se aprecia que la disposición del dictamen No. 3-20-EE/20, cuyo incumplimiento se alega, establece que los derechos que no fueron suspendidos o limitados expresamente permanecerán vigentes. Dicha conclusión de la Corte Constitucional se fundamenta en las prescripciones de la misma Constitución³ y de la LOGJCC⁴ que determinan con absoluta claridad que, en el marco de un estado de excepción, los derechos susceptibles de suspensión o limitación por parte del Presidente de la República no podrán ser otros que los permitidos en la Constitución, siempre que hayan sido expresamente identificados en el decreto correspondiente y su limitación supere el respectivo control de constitucionalidad.
19. En este orden de ideas, la disposición considerada incumplida por los accionantes, en contexto con la Constitución y el resto de señalamientos de la Corte Constitucional, ratifica una obligación de respeto hacia los derechos constitucionales ya que enfatiza que fuera de los derechos limitados o suspendidos, el resto permanecerán vigentes durante el estado de excepción.
20. Aquello significa que ninguna autoridad pública podrá justificar una limitación de otros derechos como consecuencia de la declaratoria de estado de excepción, puesto que, como se indicó, únicamente son susceptibles de suspensión o limitación los derechos previstos en el artículo 165 del Texto Supremo, siempre que hayan sido expresamente señalados por el Presidente de la República en su decreto ejecutivo de estado de excepción y en los términos detallados por la Corte Constitucional.
21. En el presente caso, como **primer argumento**, los accionantes arguyen que el requerimiento de firma electrónica para presentar escritos y demandas por medio del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional, constituye una limitación al derecho a la tutela judicial efectiva, que no fue expresamente suspendido como consecuencia del estado de excepción. Expresamente manifiestan que “...*este tipo de políticas administrativas (...) en la práctica impiden la comparecencia de las personas para exigir la vigencia de los derechos y la justicia constitucional...*”.
22. Esta Corte Constitucional, en la sentencia No. 262-13-EP/19, señaló:

“La tutela judicial efectiva, por consiguiente, 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

³ Constitución de la República. Ver artículos 164 y 165.

⁴ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Ver artículos 120.4 y 123.

garantizar una adecuada y eficaz protección de los derechos e intereses de los justiciables con el fin de que se dé una solución al conflicto que dio inicio al proceso judicial y las partes no queden en indefensión.”.

23. En tal virtud, para abordar este primer argumento y determinar si existe una limitación a un derecho como la tutela judicial efectiva en el marco del estado de excepción, se debe analizar integralmente las condiciones actuales de acceso a la jurisdicción de la Corte Constitucional, con el afán de vislumbrar si las “*decisiones administrativas*” de este Organismo han impedido el acceso a la justicia constitucional.
24. Como aspecto inicial, vale señalar que durante toda la emergencia sanitaria la Corte Constitucional ha recibido demandas y escritos, sin haber suspendido en ningún momento el acceso a la ciudadanía. Una vez que el COE Nacional autorizó el reinicio de actividades en el sector público, este Organismo habilitó la recepción de documentación a través de las ventanillas físicas en las oficinas de la Corte Constitucional⁵. Desde esta perspectiva, este medio tradicional de recepción de escritos y demandas, que previo a la emergencia sanitaria constituía la única vía para este fin, en la actualidad se sigue llevando a cabo pero con las medidas de bioseguridad dispuestas para resguardar no sólo la salud de las y los servidores de la Corte Constitucional sino también de las y los usuarios del sistema de administración de justicia constitucional.
25. Adicionalmente, y con el propósito de brindar un servicio ajustado a la regulación de distanciamiento social que rige en el país, y sobre todo, para dotar a los ciudadanos de una vía alternativa a la de acudir presencialmente a la Corte Constitucional, se implementó un nuevo medio digital de recepción de documentación, complementario al de ventanilla física.
26. De este modo, se desprende que para el ingreso de escritos y demandas se mantiene el mecanismo tradicional de recepción física de documentos, con la implementación de medidas de bioseguridad ajustadas a la regulación y situación actual del país; pero además, se ha añadido una herramienta tecnológica adicional y complementaria para facilitar el acceso a la Corte Constitucional por medios digitales.
27. Aquello, contrario a limitar el acceso a la Corte Constitucional, amplía los medios a través de los cuales los ciudadanos pueden presentar escritos y demandas ante esta Magistratura, lo cual se traduce en un desarrollo que promueve el derecho a la tutela judicial efectiva en su elemento de acceso. Precisamente, al implementar un nuevo y adicional mecanismo para acceder a la jurisdicción de la Corte, se promueve el ejercicio de este derecho y se evita la indefensión de los justiciables.
28. Una vez aclarado este aspecto, corresponde hacer referencia a la exigencia concreta de la firma electrónica para el uso del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional. En

⁵ Resoluciones del Pleno de la Corte Constitucional No. 007-CCE-PLE-2020 y 008-CCE-PLE-2020, expedidas el 11 y 16 de junio de 2020, respectivamente.

primer término, la firma electrónica constituye un mecanismo reconocido en la legislación ecuatoriana⁶ para identificar al titular de un documento digital. De este modo, se trata de una herramienta tecnológica para suplir, con los mismos efectos, a la firma manuscrita y así propiciar, entre otros aspectos, la verificación de la identidad del suscriptor de un documento digital.

29. Sobre este mecanismo, la Corte Constitucional de Colombia, en sentencia C-662/00, determinó: *“A través de la firma digital se pretende garantizar que un mensaje de datos determinado proceda de una persona determinada; que ese mensaje no hubiera sido modificado desde su creación y transmisión y que el receptor no pudiera modificar el mensaje recibido.”*
30. Dicho aquello, cabe indicar que el hecho de que las garantías jurisdiccionales puedan ser propuestas sin necesidad de contar con el patrocinio de un abogado, como lo establece la Constitución en el artículo 86 numeral 2 literal c, de modo alguno significa que quien comparece por un medio digital a presentar una demanda no deba acreditar su identidad por medio de una herramienta válida, como equivocadamente alegan los accionantes.
31. Por el contrario, tratándose de un proceso jurisdiccional en donde se discute sobre violaciones a derechos que podrían desembocar en el establecimiento de medidas de reparación, es indispensable tener certeza de la identidad de quien presenta una demanda o un escrito, exigencia que es igualmente aplicable para los documentos recibidos por medios físicos y digitales. Esto, con la finalidad de verificar que lo dicho o solicitado por la o el compareciente responda a los intereses que en efecto promueve o defiende⁷.
32. En consecuencia, la verificación de la identidad de cada peticionario constituye un requisito que garantiza el adecuado funcionamiento del sistema de administración de justicia, más todavía si se lo realiza mediante una herramienta tecnológica como el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional, ya que otorga certeza al juzgador y a las partes acerca de la identidad de quien presenta un escrito o una demanda.
33. En este punto, llama la atención de la Corte Constitucional lo esgrimido por los accionantes respecto de que: *“...los medios digitales y tecnológicos incluso se usan en el comercio electrónico. A través de peticiones virtuales podemos comprar en otras partes del mundo,*

⁶Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Mensajes de Datos. *“Art. 13.- Firma electrónica.- Son los datos en forma electrónica consignados en un mensaje de datos, adjuntados o lógicamente asociados al mismo, y que puedan ser utilizados para identificar al titular de la firma en relación con el mensaje de datos, e indicar que el titular de la firma aprueba y reconoce la información contenida en el mensaje de datos. Art. 14.- Efectos de la firma electrónica.- La firma electrónica tendrá igual validez y se le reconocerán los mismos efectos jurídicos que a una firma manuscrita en relación con los datos consignados en documentos escritos, y será admitida como prueba en juicio.”*

⁷ Por ejemplo, constituye un mecanismo para identificar cierta y efectivamente la identidad del compareciente, y así evitar que se presenten pedidos digitales tales como desistimientos, allanamientos o cambios del lugar para notificaciones, en contra de los derechos e intereses de los directamente involucrados en el proceso constitucional.

podemos hacer transferencias bancarias, podemos acceder a préstamos quirografarios (IESS) y la mayor parte de la banca ya es electrónica...”.

34. Lo indicado por los comparecientes, lejos de aportar a sus alegaciones y argumentos, los desvirtúan completamente, puesto que las compras, transferencias bancarias, acceso a préstamos quirografarios y, en general, toda actividad electrónica de la banca, hacen uso de diversos mecanismos y sistemas informáticos de seguridad con distintos grados de rigurosidad para validar la identidad de quienes intervienen en estas actividades. Más allá de lo impertinente que resulta comparar una actividad comercial o bancaria con un proceso jurisdiccional, se puede observar que los propios accionantes se refieren a actividades que disponen de mecanismos informáticos que permiten, precisamente, tener certeza respecto de la identidad de quien comparece a través de una herramienta digital, como ocurre en la mayoría de trámites y transacciones electrónicas que producen efectos o consecuencias jurídicas.
35. En función de lo expuesto, se concluye que no existe incumplimiento del dictamen No. 3-20-EE/20, pues no se ha limitado o suspendido el derecho a la tutela judicial efectiva, mucho menos se ha impedido la comparecencia de las personas para presentar acciones constitucionales, como afirman los accionantes en su demanda.
36. Por el contrario, este Organismo garantiza la presentación física de demandas o escritos a todas las personas y además ha implementado un sistema tecnológico que complementa al medio tradicional de recepción de documentos, en procura de brindar una alternativa digital a los usuarios del sistema de administración de justicia en esta materia. Consecuentemente, debido a la emergencia sanitaria se ampliaron las vías para la presentación de demandas o escritos, sin que exista una limitación al derecho a la tutela judicial efectiva en su elemento de acceso, contrario a lo afirmado por los accionantes.
37. Como **segundo argumento**, se relata en la demanda que uno de los accionantes se encuentra domiciliado en México; se alega que desea presentar una acción de acceso a la información pública en el país pero indican que el sistema del Consejo de la Judicatura no lo permite, por lo que su derecho de acceder a la justicia constitucional estaría limitado.
38. Respecto de la mencionada alegación, se observa que la intención de los accionantes no es evidenciar un incumplimiento del dictamen No. 3-20-EE/20, relativo al control de constitucionalidad de la declaratoria de un estado de excepción, sino que buscan que la Corte Constitucional examine una supuesta violación concreta y específica de derechos de uno de los demandantes.
39. Este aspecto no corresponde ser analizado dentro de una acción de incumplimiento respecto de una decisión de la Corte Constitucional que, como se indicó en líneas previas, tiene como fin declarar la conformidad constitucional o no de la declaratoria de un estado de excepción dictado por el Presidente de la República y emitir ciertas condicionamientos y parámetros

de interpretación y aplicación acerca de las medidas dispuestas a través de este mecanismo excepcional.

40. Así lo ha reconocido este Organismo, que sobre los mecanismos para ejecutar integralmente las decisiones de la Corte Constitucional, en lo concerniente a dictámenes relativos a declaratorias de estados de excepción, ha señalado que: “...*la Corte no está facultada para declarar vulneraciones específicas en casos concretos ni ordenar la reparación de daños ocasionados por dichas vulneraciones...*”.⁸
41. Aquello, sin embargo, no significa que la Corte Constitucional esté impedida de examinar si los organismos estatales y toda autoridad pública han acatado sus decisiones. Por el contrario, este Tribunal está obligado a verificar la actuación de toda autoridad, desde una perspectiva integral y sistemática, para establecer si su conducta cumple o no con las obligaciones señaladas en el fallo de la Corte.
42. Así, esta Magistratura, teniendo en cuenta “...*la necesidad de hacer seguimiento sobre el funcionamiento de las garantías con miras a que la institucionalidad del Estado proteja los derechos de las personas y colectividades...*”⁹, inició la fase de seguimiento del dictamen No. 1-20-EE al cual se acumuló, posteriormente, el dictamen 2-20-EE. Esta fase, que en la actualidad continúa activa, tiene como finalidad verificar la “*Protección del derecho a la tutela efectiva de derechos a través de las garantías constitucionales*”, en el marco del estado de excepción.
43. Es importante señalar que dentro de esta fase de seguimiento, con fecha 28 de abril de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional recordó:
- “...al CJ, a sus órganos desconcentrados, y por su intermedio a juezas y jueces con competencia para conocer y resolver garantías jurisdiccionales que, de acuerdo con el principio de obligatoriedad de administrar justicia constitucional, no se puede restringir el acceso a ella, así como la tutela efectiva de los derechos constitucionales en el contexto de la emergencia sanitaria debido al COVID 19...”*
44. En consecuencia, en la referida decisión se dispuso que el Consejo de la Judicatura:
- “b) Adopte las medidas necesarias para asegurar la recepción y trámite de las garantías jurisdiccionales conforme lo dispone la LOGJCC y la Constitución; adoptando las medidas de bioseguridad necesarias para garantizar la salud del personal que labora en la Función Judicial.”*
45. Posteriormente, con fecha 22 de julio de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional analizó la información remitida por el Consejo de la Judicatura sobre la obligación previamente señalada. Además, se refirió a la información presentada por parte de la Defensoría del

⁸ Corte Constitucional. Auto de apertura de la fase de seguimiento del caso 1-20-EE, 16 de abril de 2020.

⁹ *Ibidem*.

Pueblo y de varias organizaciones de derechos humanos, que denunciaban irregularidades en el acceso a las garantías jurisdiccionales; respecto de lo cual, la Corte dispuso:

“...al CJ que investigue la veracidad de los hechos presentados por la DPE y las organizaciones de defensa de los DDHH, y de ser el caso, adopte los correctivos necesarios y determine si existen responsabilidades que se desprendan de los mismos, e informe a la Corte en el término de noventa días a partir de la notificación con el presente auto.”.

46. Desde esta perspectiva, se evidencia que este Organismo ha efectuado varias acciones tendientes a que los órganos competentes garanticen el acceso de la ciudadanía a las garantías jurisdiccionales para proteger sus derechos constitucionales en el marco del estado de excepción, y así verificar qué acciones o correctivos institucionales se han tomado al respecto. En efecto, se mantiene una etapa activa destinada a este propósito concreto, en la cual se ha recabado información proveniente de organismos públicos, organizaciones ciudadanas e individuos particulares.
47. Si bien la alegación puntual de los accionantes no corresponde ser examinada a través de la presente acción de incumplimiento, podría constituir un insumo dentro de la fase de seguimiento. Esto, en razón de que la Corte Constitucional, por medio de aquella vía, requiere permanentemente información al Consejo de la Judicatura y dispone que se investiguen patrones de conducta para que, de ser el caso, se tomen los correctivos necesarios y así asegurar la tutela judicial efectiva.
48. Por esta razón, aun cuando su acción también es improcedente en lo que concierne a la segunda alegación, se dispone remitir la documentación a la etapa de verificación de cumplimiento de los casos 1-20-EE y 2-20-EE, por versar sobre una temática cuya ejecución integral está siendo evaluada por este Organismo en el seguimiento de dichas causas.
49. Finalmente, toda vez que los accionantes alegaron en su demanda una supuesta limitación del acceso a la justicia constitucional en el marco de un estado de excepción, la Corte Constitucional ha considerado en la presente causa que lo apropiado era resolver a la brevedad posible el fondo del asunto, motivo por el cual ha conocido de manera simultánea y en conjunto el pedido de medidas cautelares. De modo que, al ser las medidas cautelares accesorias a la acción principal, son también impertinentes por haberse evidenciado la improcedencia de los argumentos de fondo de los accionantes.

5. Decisión

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

1. **Desestimar** la petición de medidas cautelares y la acción de incumplimiento.

2. **Notificar** la presente decisión.
3. **Archivar** la causa.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión ordinaria de miércoles 29 de julio de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL