

2019 - 2021

GUÍAS DE JURISPRUDENCIA

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR



Guías de Jurisprudencia 2019 - 2021



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



GARANTÍAS JURISDICCIONALES

1.1 DE CONOCIMIENTO DE LA CCE¹

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 JURISPRUDENCIA³

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 N° 023-10-SIS-CC, de 18 de noviembre del 2010, se reiteró en la sentencia N° 006-11-SIS-CC, de 26 de mayo del 2011 y, más recientemente, en las sentencias: N° 55-13-IS/19, de 20 de agosto del 2019; N° 21-12-IS/19, de 19 de noviembre del 2019; y N° 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 constitucionalidad¹³.

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 SENA 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 sentencia²¹ 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 sobrevinida 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 ISSFA 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 iniciarse 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 resolutive.	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.	98-11-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 vigesimo-primer 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 vigesimoprimer 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 vigesimoprimer 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: Ali 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 Puentes. 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 empleador⁵¹ [...].

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 ordinaria⁵². 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 COGEP⁵⁴.

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 instrumental⁵⁵.

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 titularidad⁵⁶, 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 protección⁵⁷.

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 decisión⁵⁸.

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 inadmisibles 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 específica 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 LOGJCC⁶⁶, 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 LOGJCC⁶⁷, 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 contrario⁶⁸.

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 iudice, 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 LOG-JCC 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 caso⁷⁴. 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 acción⁷⁵.

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, Ali 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 intelectual 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	<p>200. Si bien la AP constituye la garantía más idónea para la protección de los derechos reconocidos en la Constitución⁷⁷, 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 judiciales⁷⁸. 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 ordinaria⁷⁹. 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>

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 N° 0470-12-EP.

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

<p>232-15-JP/21</p>	<p>DERECHO AL ACCESO AL AGUA</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p>1149-19-JP/21</p>	<p>BOSQUE PROTECTOR LOS CEDROS (DERECHOS DE LA NATURALEZA)</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>

105-10-JP/21	<p>TUTELA DE DERECHOS CONSTITUCIONALES DE PERSONAS COACTIVADAS VÍA ACCIÓN DE PROTECCIÓN</p>	<p>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.</p>
335-13-JP/20	<p>DEBIDO PROCESO EN LA REVOCATORIA DE NACIONALIDAD⁸⁰</p>	<p>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.</p>
732-18-JP/20	<p>LA CÉDULA DE CIUDADANÍA CONSTITUYE UNA GARANTÍA DEL DERECHO A LA IDENTIDAD</p>	<p>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.</p>

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
Las 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 favorables⁸⁶ y en otros dos no.⁸⁷ Además, algunos accionantes se encontraban con sentencia⁸⁸

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 cumplirían 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 personal⁹²; ii. La valoración de los hechos⁹³; iii. La identificación de las vulneraciones a la integridad personal⁹⁴; iv. La competencia, resolución y adopción de medidas de protección⁹⁵; 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 juzgadora 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 artículo 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 mecanismo 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 expuestos 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 legales¹⁰⁴.

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	2593-16-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 público 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 instancia¹¹⁹, 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 público 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

