



**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA
INDOAMÉRICA**

DIRECCIÓN DE POSGRADO

**MAESTRÍA EN DERECHO
MENCIÓN DERECHO CONSTITUCIONAL**

TEMA:

**EL INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS Y DICTÁMENES
CONSTITUCIONALES RESPECTO A DECISIONES EMITIDAS EN
MEDIDAS CAUTELARES AUTÓNOMAS. ANÁLISIS
JURISPRUDENCIAL EN RELACIÓN A LA SENTENCIA NO. 22-13-IS/20
DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

Trabajo de titulación, modalidad estudio de caso, previo a la obtención del título de Magíster en Derecho, Mención Derecho Constitucional.

Autor

Verónica Alexandra Males Torres

Tutor

Mg. Hernán Rodrigo Batallas Gómez

QUITO – ECUADOR
2023

AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

Yo Verónica Alexandra Males Torres, declaro ser autor del Trabajo de Titulación con el nombre “EL INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS Y DICTÁMENES CONSTITUCIONALES RESPECTO A DECISIONES EMITIDAS EN MEDIDAS CAUTELARES AUTÓNOMAS. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL EN RELACIÓN A LA SENTENCIA NO. 22-13-IS/20 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR”, como requisito para optar al grado de Magíster en Derecho, Mención Derecho Constitucional y autorizo al Sistema de Bibliotecas de la Universidad Tecnológica Indoamérica, para que con fines netamente académicos divulgue esta obra a través del Repositorio Digital Institucional (RDI-UTI).

Los usuarios del RDI-UTI podrán consultar el contenido de este trabajo en las redes de información del país y del exterior, con las cuales la Universidad tenga convenios. La Universidad Tecnológica Indoamérica no se hace responsable por el plagio o copia del contenido parcial o total de este trabajo.

Del mismo modo, acepto que los derechos de autor, morales y patrimoniales, sobre esta obra, serán compartidos entre mi persona y la Universidad Tecnológica Indoamérica, y que no tramitaré la publicación de esta obra en ningún otro medio, sin autorización expresa de la misma. En caso de que exista el potencial de generación de beneficios económicos o patentes, producto de este trabajo, acepto que se deberán firmar convenios específicos adicionales, donde se acuerden los términos de adjudicación de dichos beneficios.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Quito, a los 31 días del mes de marzo de 2023, firmo conforme:

Autor: Verónica Alexandra Males Torres

Número de Cédula: 1718542192

Dirección: Pichincha, Quito, Av. Eloy Alfaro Lote 9 y Marianos Suasty

Correo electrónico: alexandratorres_14@hotmail.com

Teléfono: 0992600343

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi calidad de Tutor del Trabajo de Titulación “EL INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS Y DICTÁMENES CONSTITUCIONALES RESPECTO A DECISIONES EMITIDAS EN MEDIDAS CAUTELARES AUTÓNOMAS. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL EN RELACIÓN A LA SENTENCIA NO. 22-13-IS/20 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR”, presentado por Verónica Alexandra Males Torres, para optar por el Título Magíster en Derecho, Mención Derecho Constitucional.

CERTIFICO

Que dicho trabajo de titulación ha sido revisado en todas sus partes y considero que reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del Tribunal Examinador que se designe.

Quito, 31 de marzo de 2023

Mg. Hernán Rodrigo Batallas Gómez

C.C. 170889989-1

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD

Quien suscribe, declaro que los contenidos y los resultados obtenidos en el presente trabajo de titulación, como requerimiento previo para la obtención del Título de Magíster en Derecho, Mención Derecho Constitucional, son absolutamente originales, auténticos, personales y de exclusiva responsabilidad legal y académica del autor.

Quito, 31 de marzo de 2023

Verónica Alexandra Males Torres

C.C. 1718542192

APROBACIÓN TRIBUNAL

El trabajo de titulación, ha sido revisado, aprobado y autorizado su impresión y empastado, sobre el Tema: EL INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS Y DICTÁMENES CONSTITUCIONALES RESPECTO A DECISIONES EMITIDAS EN MEDIDAS CAUTELARES AUTÓNOMAS. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL EN RELACIÓN A LA SENTENCIA NO. 22-13-IS/20 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, previo a la obtención del Título de Magíster en Derecho, Mención Derecho Constitucional, reúne los requisitos de fondo y forma para que el maestrante pueda presentarse a la sustentación del trabajo de titulación.

Quito, 31 de marzo de 2023

Mg. Javier Fernando Villacrés López
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

Mg. Milton Enrique Rocha Pullopaxi
VOCAL

Mg. Hernán Rodrigo Batallas Gómez
VOCAL

DEDICATORIA

A mis padres que me enseñaron a no rendirme, a luchar por mis sueños, por la motivación constante para cumplir mis metas.

A mi hijo, que es la razón de mi vida, que me impulsa a ser mejor cada día, por enseñarme que el amor y la perseverancia todo lo puede.

A mi hermano, que siempre está apoyando cada paso que doy.

A todas las personas que forman parte de mi vida, porque ese cariño.

AGRADECIMIENTO

A Dios y a mi churona la Virgen del Cisne por permitirme seguir aquí y poder culminar mis estudios de cuarto nivel.

A mi hijo por ser el motor de mi vida.

A toda mi familia por ser ese apoyo incondicional.

A mi Tutor, Mg. Hernán Rodrigo Batallas Gómez, por su inmensa paciencia y conocimiento para guiarme en el desarrollo de este trabajo, un gran ser humano.

A mis docentes, excelentes profesionales y seres humanos.

CONTENIDO:

RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO PRIMERO	6
EL INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS Y DICTÁMENES CONSTITUCIONALES EN RESOLUCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES AUTÓNOMAS.	6
1.1. LA ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS Y DICTÁMENES CONSTITUCIONALES.	8
El cumplimiento de la sentencia constitucional	12
La obligación de cumplir las decisiones constitucionales	16
El incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales	17
Factores de incumplimiento	18
La acción de incumplimiento como una garantía eficaz	19
Trámite de la acción de incumplimiento	20
1.2. MEDIDAS CAUTELARES AUTÓNOMAS EN RELACIÓN A LA ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO.	25
Concepto de las medidas cautelares.	26
Tipos de medidas cautelares.	28
Medida cautelar conjunta	29
Medida cautelar autónoma	29
Objeto y características	30
Tramitación	30
Mecanismos de exigibilidad de cumplimiento de una medida cautelar autónoma	35
Reglas jurisprudenciales, determinadas por la Corte Constitucional ...	36
CAPITULO SEGUNDO	39
ANÁLISIS DE LA SENTENCIA NO. 22-13-IS-20 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR EN RELACIÓN A LA CONCESIÓN DE ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO PROVENIENTE DE DECISIONES DE MEDIDAS CAUTELARES AUTÓNOMAS	39
Análisis crítico del caso.	39
Antecedentes del caso concreto.	40
Decisiones de primera y segunda instancia	41
Procedimiento ante la Corte Constitucional del Ecuador	43
Problemas jurídicos planteados por la Corte Constitucional	45
Primer problema jurídico	45

Segundo problema jurídico	45
Argumentos centrales de la Corte Constitucional en relación a la acción de incumplimiento de sentencias.....	47
Consideraciones adicionales.....	51
Medidas de reparación dispuestas por la Corte Constitucional	52
Comentarios a la sentencia No. 22-13-IS/20 de la Corte Constitucional Ecuatoriana.....	52
Propuesta personal de solución del caso concreto.....	55
Primer problema jurídico.....	55
Segundo problema jurídico	57
Decisión:	59
CONCLUSIONES.....	59
BIBLIOGRAFIA.....	62

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA

DIRECCIÓN DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO, MENCIÓN DERECHO CONSTITUCIONAL

TEMA: “EL INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS Y DICTÁMENES CONSTITUCIONALES RESPECTO A DECISIONES EMITIDAS EN MEDIDAS CAUTELARES AUTÓNOMAS. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL EN RELACIÓN A LA SENTENCIA NO. 22-13-IS/20 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR”

AUTOR: VERÓNICA ALEXANDRA MALES TORRES

TUTOR: MGTR. HERNÁN BATALLAS GÓMEZ

RESUMEN EJECUTIVO

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, respecto a decisiones emitidas en medidas cautelares autónomas y el análisis de la sentencia constitucional No. 22-13-IS-20 de la Corte Constitucional del Ecuador son la base del presente trabajo de investigación. Se abordan temas relacionados al cumplimiento de la sentencia constitucional, la obligación de cumplir las decisiones constitucionales, los factores de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. Los requisitos para presentar la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes en relación con medidas cautelares autónomas, las reglas jurisprudenciales emitidas por la Corte Constitucional atribución que solo le corresponde a este organismo, conforme lo determina la Constitución de la República del Ecuador. La medida cautelar autónoma, destacando su objeto, características y tramitación. El análisis de la sentencia constitucional No. 22-13-IS-20, tiene como objeto identificar si las medidas cautelares autónomas pueden ser objeto de acción de incumplimiento, donde se identifica las reglas jurisprudenciales emitidas por la Corte Constitucional que permiten la admisibilidad de la acción en estos casos. Este trabajo permite entender con mayor claridad a la acción de incumplimiento, su tramitación y las reglas jurisprudenciales emitidas por la Corte Constitucional para su admisibilidad cuando nos encontramos ante resoluciones de medidas cautelares autónomas.

DESCRIPTORES: Consulta de norma, control de constitucionalidad, supremacía constitucional.

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA

DIRECCIÓN DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO, MENCIÓN DERECHO CONSTITUCIONAL

TEMA: “EL INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS Y DICTÁMENES CONSTITUCIONALES RESPECTO A DECISIONES EMITIDAS EN MEDIDAS CAUTELARES AUTÓNOMAS. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL EN RELACIÓN A LA SENTENCIA NO. 22-13-IS/20 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR”

AUTOR: VERÓNICA ALEXANDRA MALES TORRES

TUTOR: MGTR. HERNÁN BATALLAS GÓMEZ

ABSTRACT

The non-compliance action with constitutional judgments and rulings, regarding decisions issued in autonomous precautionary measures, and the analysis of Constitutional Ruling No. 22-13-IS-20 of the Constitutional Court of Ecuador are the basis of this research work. It addresses issues related to compliance with the constitutional judgment, the obligation to comply with constitutional decisions, and the factors of non-compliance with constitutional judgments and rulings. The requirements to file the action of non-compliance with judgments and rulings concerning autonomous precautionary measures, the jurisprudential rules issued by the Constitutional Court, an attribution that only corresponds to this entity, as it is determined by the Constitution of the Republic of Ecuador. The autonomous precautionary measure highlights its purpose, characteristics, and processing. The analysis of Constitutional Ruling No. 22-13-IS-20, aims to identify whether the autonomous precautionary measures can be the object of the breach action, where the jurisprudential rules issued by the Constitutional Court that allow the admissibility of the action in these cases are identified. This work allows a clearer understanding of the non-compliance action, its processing, and the jurisprudential rules issued by the Constitutional Court for its admissibility when it is faced with resolutions of autonomous precautionary measures.

KEYWORDS: Action for non-compliance with judgments and rulings

INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación tiene como tema principal el estudio de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, respecto a decisiones emitidas en medidas cautelares autónomas, dentro de la causa No. 22-13-IS-20. Esto con la finalidad de indicar cuál es el procedimiento y los requisitos de admisibilidad que se deben cumplir para la presentación de una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional, más aún cuando esta tiene como antecedente medidas cautelares autónomas dictadas por jueces de primera instancia, con el fin de demostrar la importancia del control constitucional de la norma tanto por la forma como por el fondo, a fin de determinar la importancia de la garantía constitucional respecto de derechos vulnerados que pueden ser por parte de funcionarios públicos o particulares; todo esto realizando un análisis sobre la motivación y los elementos en los que se basa la Corte Constitucional del Ecuador para ejecutar el control de constitucionalidad, así como los efectos de la sentencia mencionada para futuros casos que se pudieran presentar.

Dentro de los tres puntos de justificación (social, académica y jurídica), se puede indicar que, en el ámbito social, es importante analizar si existen resoluciones emitidas con medidas cautelares autónomas y si las personas que han sido favorecidas se han hecho efectivos de inmediato sus derechos o han tenido que presentar acciones constitucionales.

Si bien es cierto, dentro del ámbito académico existen varios estudios acerca de las medidas cautelares autónomas poco conocidas, es necesario abordar esta problemática pues vivimos en una sociedad cambiante, que cada día necesita conocer sobre los derechos que le asisten y las acciones constitucionales que podrían presentarse, las cuales constan tanto en la Constitución de la República, como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por otro lado, es necesario indicar que, dentro de un modelo constitucional garantista, es importante que todas las personas, estudiantes y profesionales del

derecho se informen y conozcan cuando es procedente una acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales cuando se ha dictado una resolución de medida cautelar autónoma, cuáles son los derechos que se deben ver afectados y porque la mayor parte de estas acciones son rechazadas por la Corte Constitucional.

El artículo 429 y 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador, tienen como objeto garantizar el cumplimiento de los fallos constitucionales. Dentro del título VI de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en los artículos 162, 163, 164 y 165, establece la tramitación de la Acción de Incumplimiento de Sentencias y Dictámenes Constitucionales.

En este contexto, a través de la presente investigación se demuestra los efectos que devienen de las medidas cautelares autónomas dentro causa No. 22-13-IS-20, y el cumplimiento de garantizar la eficacia de los fallos constitucionales que permite el control constitucional, la imposición de sanciones en los casos de verificarse el incumplimiento de un fallo constitucional.

Para llevar adelante el estudio se aplicó el método inductivo, deductivo y análisis de caso concreto, con los siguientes objetivos: 1. Analizar los requisitos para la concesión de una acción de incumplimiento respecto a medidas cautelares autónomas. 2. Comprobar a través de la sentencia No. 22-13-IS/20 de la Corte Constitucional del Ecuador si se cumplió con los requisitos establecidos en la norma constitucional.

El presente trabajo se dividió en dos partes principales, determinando en la primera, de manera general temas propios del derecho constitucional como la acción de incumplimiento de decisiones de sentencias constitucionales y el estudio de las medidas cautelares autónomas; mientras la segunda parte está dedicada al desentrañamiento del caso real y sentencia emitida por la Corte Constitucional.

En virtud de lo señalado en líneas anteriores y sin más preámbulos, se presenta a continuación el desarrollo del trabajo de investigación previo a la obtención del título dentro de la Maestría Profesional en Derecho Constitucional.

CAPÍTULO PRIMERO

EL INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS Y DICTÁMENES CONSTITUCIONALES EN RESOLUCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES AUTÓNOMAS.

El presente capítulo tiene por objeto analizar la relevancia de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, que no han sido cumplidas por el obligado, y su aplicación en las medidas cautelares constitucionales autónomas. Para ello como primer punto se abordará la naturaleza de la acción de incumplimiento, para luego continuar con el concepto de sentencia constitucional, apoyados en base a la doctrina.

De esta manera entendiendo que son las sentencias constitucionales que las misma tienen carácter de cumplirlas, se continuará con la obligación de cumplir las decisiones constitucionales, debiendo entender cuando una sentencia de garantía constitucional se encontraría cumplida y la importancia que tiene que las sentencias constitucionales al momento de ser dictadas las misma cuenten con tiempos de cumplimiento y de ser el caso con la reparación integral a la que hubiera lugar.

Es así que también es relevante conocer cuáles son los casos que han llevado al incumplimiento de resoluciones, sentencias y dictámenes constitucionales, debiendo entender cuáles fueron los factores de incumplimiento. Que luego nos permitirá entender porque la acción de incumplimiento es considerada como una garantía eficaz ante este incumplimiento de resoluciones, sentencias y dictámenes constitucionales, que permite que sea considerada objeto de la garantía. Permitiendo entender el trámite de la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional, los requisitos y el proceso de tramitación interno dentro de esta que está regulado bajo su reglamento de sustanciación de procesos competentes de la Corte Constitucional.

El segundo capítulo tiene como objeto conocer sobre las medidas cautelares autónomas, que fueron incorporadas en la Constitución del año 2008, que tienen como objeto el de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho. Para luego referirnos a los tipos de medidas cautelares que existen en el Ecuador, identificando cuando se habla de una medida cautelar conjunta y una medida cautelar autónoma cuál es su objeto y características de cada una. Las medidas cautelares son accesorias a las garantías, por lo que su tramitación también debe ser interpuesta para conocimiento de un juez constitucional y cumplir con ciertos requisitos.

Una vez identificado cuando se habla de una medida cautelar autónoma, es relevante identificar si la misma puede ser independiente o puede ser presentada en conjunto con una acción constitucional y si son susceptibles de una acción de incumplimiento.

En este contexto, para finalizar toca revisar si la Corte Constitucional ha emitido sentencias o reglas jurisprudenciales que se deban cumplir, para que la Corte Constitucional pueda conocer una acción de incumplimiento donde existe una resolución de medida cautelar, y que la misma pueda limitar su admisión o no.

1.1.LA ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS Y DICTÁMENES CONSTITUCIONALES.

La acción de incumplimiento de sentencia y dictámenes constitucionales es competencia y facultad exclusiva de la Corte Constitucional quien deberá conocerla y sancionar en los casos que así lo ameriten. Previo a la presentación de la acción de incumplimiento el interesado puede o no solicitar al juez de primera instancia, que dictó la resolución de mediana cautelar, sentencia o dictamen constitucional, su intervención por existir un incumplimiento a lo dispuesto, siendo así que sería el primer obligado a garantizar el cumplimiento de la reparación y el cese de violación de algún derecho que se haya visto violentado. La Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional no establece como requisito obligatorio que en esta acción se hayan agotado todos los mecanismos para poder presentar la acción de incumplimiento, dejando abierta que pueda ser presentada directamente sin que, siquiera, existiera algún pedido expreso al juez que dictó la resolución, sentencia o dictamen constitucional.

Por lo que los jueces de primera instancia tienen a discreción evidenciar la imposibilidad de la ejecución de la resolución, sentencia o dictamen constitucional, sino llega a existir un pedido por parte del interesado. El juez pues bajo su potestad puede agotar todos los mecanismos necesarios para poder ejecutar la decisión, y también intervenir con más elementos que pueden ayudar hacer efectiva la acción de incumplimiento, que se encuentra ligada al artículo 75 de la Constitución de la República que nos habla de la tutela judicial efectiva y que la misma se debe ejecutar. Que permite al mismo juez ejecutor inclusive el de oficio poner en conocimiento de la Corte Constitucional, para el inicio de la acción de incumplimiento.

Pero al respecto la Corte Constitucional ha establecido reglas jurisprudenciales al respecto que se encuentran en la Sentencia No. 103-21-IS/22 que indica:

Sobre la base de los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, la Corte ha sostenido de forma reiterada que la acción de incumplimiento es subsidiaria, lo cual implica que esta solo puede ser ejercida si el mecanismo de ejecución ordinario de las sentencias constitucionales -ante el juzgador o la juzgadora constitucional de instancia- no ha sido eficaz. El carácter subsidiario de la acción de incumplimiento busca evitar que existan mecanismos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales y, con ello, garantizar que la Corte Constitucional solamente asuma esta competencia cuando los jueces de instancia no hayan logrado ejecutar la decisión, una vez que hayan agotado “todos los medios que sean adecuados y pertinentes” para ello, conforme el artículo 21 de la LOGJCC. (2022)

Lo que incide en la presentación de la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional, que establece que esta tiene un carácter subsidiario y que es activada una vez que se han agotado todos los mecanismos por el juez de instancia sin que esta hubiera tenido resultado con su cumplimiento.

La acción por incumplimiento es una innovación del Derecho Procesal Constitucional que constituye un medio de control, que ha sido pensado entre otras cosas para evitar la falta de cumplimiento de las sentencias. Su finalidad principal es garantizar el cumplimiento oportuno y efectivo de todos los puntos resueltos en la sentencia.

En aquel sentido, es importante recalcar lo que indica la Dra. Inés María Baldeón (2019), en su obrar *Una Acción de Incumplimiento*, donde se refiere a la acción de incumplimiento en el siguiente sentido:

Una acción de incumplimiento se presentará contra las autoridades o instituciones públicas, o personas naturales o jurídicas particulares a las que el respectivo juez constitucional les haya impuesto en sentencia ejecutoria la reparación de los derechos constitucionales violados y la reparación de los mismos. (p. 18)

Conforme lo destaca la actora, la acción de incumplimiento es aquella que se presenta para la ejecución de sentencias que se encuentra ya con la razón de ejecutoria, que de ellas se desprende el incumplimiento por parte de autoridades o instituciones públicas que no hubieran ejercido la obligación de cumplimiento dispuesta mediante una sentencia dictada por un juez constitucional.

Así también, la Dra. Stefania Bhrunis Katjherine Calderón, en el artículo referente a la Acción de Incumplimiento en el Nuevo Ordenamiento Constitucional Ecuatoriano manifiesta lo siguiente:

Con la entrada en vigencia en el año de 2008 de la actual Constitución de la República del Ecuador, se perfecciona o mejor dicho nace la acción de incumplimiento, como un mecanismo constitucional destinado a hacer cumplir la normativa del orden jurídico, así como las sentencias a nivel nacional e internacional. El desarrollo constitucional, definitivamente que está orientada a proteger y garantizar de mejor manera los derechos establecidos en la Constitución, de dotar de adecuación y eficacia a la garantía constitucional. Vale decir que, la acción de incumplimiento se ha erigido como una acción de gran trascendencia para la materialización de los derechos y de la dignidad humana (p. 324)

La acción de incumplimiento generó con su implementación un gran cambio en el sistema judicial que ha permitido el cumplimiento eficaz de las sentencias dictadas por jueces constitucionales.

Para identificar a la acción de incumplimiento de sentencia y dictámenes constitucionales, se debe comenzar indicando que la misma no se encuentra dentro de las garantías jurisdiccional la cual nace con la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008, misma que se encuentra establecida en el artículo 436 “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: numeral 9 Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales” (Constitución 2008) Así también en la Ley Orgánica

de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dentro del Capítulo VI, en los artículos 162, 163, 164 y 165 que versan sobre esta acción de incumplimiento siendo un capítulo específico que ilustra su procedimiento para hacer efectivas las sentencias y dictámenes constitucionales dictados por los juezas o jueces constitucionales. En concordancia con el Reglamento Sustanciación Procesos Competencia Corte Constitucional, en el artículo 97 que establece el trámite a seguir por parte de la Corte Constitucional cuando llega a su conocimiento esta acción.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, indica con claridad cuando procede la acción de incumplimiento establecido en el artículo 163:

Incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales. - Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.

Si la Corte Constitucional apreciara indicios de responsabilidad penal o disciplinaria en la jueza o juez que incumple, deberá poner en conocimiento del hecho a la Fiscalía o al Consejo de la Judicatura, según corresponda.

Si bien la competencia de conocer la acción de incumplimiento es de la Corte Constitucional, también los jueces que dictaron una sentencia en materia constitucional están en la obligación que éstas se cumplan, que sean claras para su ejecución y cumplimiento por parte de los accionados sean estas personas naturales, jurídicas o funcionarios públicos.

Existen resoluciones constitucionales que se encuentran enmarcadas en haberse dictado medidas cautelares autónomas, las cuales tienen como objeto el prevenir o cesar violaciones a los derechos fundamentales que pueden estar siendo

producidas sea esto por acciones u omisiones que pueden ser por particulares o de funcionarios públicos estos últimos dentro de sus funciones o actividades.

Adicional, dentro del artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, dispone que en los casos cuando no se cumple una sentencia o resolución por parte de servidoras o servidores públicos se ordenará la destitución y en el caso de los particulares se deberá hacer efectiva su responsabilidad conforme lo determina la ley.

En este sentido, la acción de incumplimiento tiene como finalidad la cesación de violación de derechos que están siendo vulnerados y se ejecute la medida de reparación que consideró oportuno el juzgador, por parte de cualquier funcionario público en el ejercicio de su cargo o por personas particulares, cuando ya existe una resolución, sentencia o dictamen constitucional que sea de cumplimiento inmediato y que por algún tiempo no ha sido cumplida, debiendo verificar que la misma se encontré ejecutoriada y haber agotado todas las vías y que hubieran sido ineficaces para su ejecución. Corresponde acudir a la Corte Constitucional sea de oficio o a petición de parte activar la acción de incumplimiento para lo cual se deberá remitir el informe correspondiente de los motivos que han imposibilitado el cumplimiento de la sentencia. La acción de incumplimiento también debe ser considerado como un mecanismo donde los procesos judiciales que aún no han sido cumplidos de manera íntegra en lo que refiere a la sentencia, así como la reparación integral que se hubiera establecido corresponde a la Corte Constitucional conocer la violación de estos derechos por la falta de su ejecución en los diferentes casos, que se encuentran regulados en la ley.

El cumplimiento de la sentencia constitucional

Es importante considerar cómo funciona el cumplimiento de las sentencias constitucionales dictadas en las diversas acciones que contempla nuestra legislación ecuatoriana, destacando que tienen como objeto proteger y reparar los derechos que se encuentran siendo vulnerados. Toda sentencia emitida por los jueces tiene como

objeto que se cumplan, más aún cuando se habla de sentencias constitucionales las cuales deben ser claras respecto a que se debe reparar, quien debe cumplir, su forma y tiempo de cumplimiento.

Es importante contar con algunos conceptos sobre el cumplimiento de la sentencia constitucional es así que, Daniel Uribe Terán (2012), lo define de la siguiente manera:

el cumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales guarda una relación directa con el principio de eficacia y eficiencia del ordenamiento jurídico de un país, pues por medio de ellas se otorgan contenidos a la Constitución y a la vez estas son la fuente y fundamento de todo actuar, tanto de particulares como entidades del Estado, por lo que su incumplimiento, entonces, limita el verdadero valor de la Constitución y entorpece el principio de supremacía constitucional y aplicación directa de la Constitución. (p. 259)

Siendo importante entender que las sentencias constitucionales tienen como objeto garantizar, cesar y reparar la violación de derechos que se encuentra contenidos en la constitución, que también se podría considerar como un irrespeto a las normas que regulan a estado ecuatoriano, que es un estado constitucional de derechos y justicia en bien de todos los ecuatorianos.

Es así que para Pablo Dermizaky Peredo, dentro de la revista Efectos de las Sentencias Constitucionales manifiesta:

El cumplimiento de los precedentes vinculantes garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva, es decir, a una resolución fundada en derecho, que se atenga al sistema de fuentes establecido, del cual forma parte la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y, en concreto, el precedente vinculante. En otras palabras, si el precedente vinculante es parte del ordenamiento jurídico, no tomarlo en cuenta viola la tutela judicial efectiva

cuando éste obliga al juez a que se pronuncie sobre el fondo de acuerdo a derecho. Todo ciudadano tiene derecho (como contenido del derecho a la tutela judicial efectiva), a una resolución motivada y fundada en derecho. (p. 259)

Si bien los jueces constitucionales dictan sentencias constitucionales estas deben cumplir con su parte expositiva, el preámbulo, la parte considerativa y la resolutive que en esta última deberá ser clara en cuanto a los derechos vulnerados que se encuentra garantizados por la constitucional, de existir una reparación ésta deberá ser clara la forma en que se resarcirá los daños ocasionados y el tiempo en el que deberá ser cumplido pues cuando esto no se determina también el juez recae en vulneraciones pues la sentencia deja de tener sentido pues se deja abierto a disposición del accionado el cumplimiento o no de las mismas.

Hablar de las sentencias constitucionales dentro de nuestro ordenamiento jurídico, refiere a aquellas decisiones jurisdiccionales que contienen la interpretación de la constitución, que son dictadas por un tribunal, Corte o cuerpo colegiado donde un pronunciamiento determine si existió vulneración de algún derecho, como se produjo esa vulneración y la forma de reparación con la que deberá reparar siendo esta material, inmaterial o integral y el tiempo con el que se cuenta para la reparación, de igual manera sirven como fuentes de derecho, lo cual conlleva a la tutela jurisdiccional efectiva en cada caso en concreto, y las cuales ya fueron conocidas por jueces de primera y segunda instancia.

Las sentencias constitucionales también son consideradas como decisiones que dan por terminado un proceso debiendo la misma haber sido emitida bajo los principios de congruencia, motivación, colegialidad y eficacia. Al referirse al principio de la congruencia, es que la misma debe estar acorde a lo solicitado dentro de la demanda sin que este vaya más allá de la misma, ni más ni menos. El principio de motivación se encuentra dentro de la Constitución de la República en el artículo 76 numeral 7 literal 1 que establece la obligatoriedad de enunciar las normas o principios jurídicos que sirvieron de fundamento para su sentencia constitucional.

El principio de colegialidad aplica cuando suben a las cortes provinciales y posteriormente a la Corte constitucional que refiere a los votos que pueden emitir los jueces respecto de sus decisiones que se conoce en este caso como el voto salvado que tiene como fin singularizar el criterio de uno de los jueces y sus fundamentos. El principio de eficacia tiene como objeto que la sentencia emitida cumpla el efecto deseado, con la idoneidad evitando de esta manera decisiones inhibitorias, dilatorias o retardos, procurando la efectividad del derecho materia del objeto de la actuación que se solicita.

Es así que para la Mgtr. Leyda Margarita Piña Medrano (2016), dentro del libro de Motivación de la Sentencia y Fuerza Vinculante del Precedente indica:

La sentencia constitucional difiere de la sentencia judicial ordinaria en determinados elementos claves, tales como la naturaleza de la materia a juzgar (cuestiones de alta política constitucional, protección y determinación del núcleo esencial de los derechos fundamentales, etc); el alcance y vinculatoriedad de la razón jurídica principal bajo la cual se resolvió el caso (la ratio decidendi) y en cuanto a los efectos de sus fallos (“erga omnes” o para toda la población; “ex tunc” o “ex nunc”, es decir, efectos hacia el pasado o a hacia el futuro, respectivamente). La sentencia constitucional también, produce impacto en el ordenamiento jurídico al producir la anulación de normas (sentencias de inconstitucionalidad); la reducción o ampliación de un texto jurídico (sentencias reductoras o aditivas); la sustitución con carácter transitorio de una norma jurídica contraria a la Constitución, por otra acorde con ésta (sentencias sustitutivas) e incluso una reinterpretación del texto constitucional acorde con el techo ideológico de la norma sustantiva (sentencias interpretativas). La sentencia constitucional a diferencia de la judicial ordinaria, no sólo impacta la vida particular de los ciudadanos en lo relativo al litigio planteado ante el juez, sino que irradia efectos que alcanzan la vida política, social y económica engendrando grandes transformaciones colectivas y sembrando los hitos del desarrollo social de los pueblos. (p. 2)

Entendiendo así que las sentencias constitucionales son para cumplirlas, la importancia que tiene los jueces al emitir el fallo respectivo cuando refiere a derechos constituciones y la violación de estos derechos. Toda vez que estos fallos provocan un impacto en ordenamiento jurídico que puede provocar la anulación de normas que hubieran sido dictadas fuera de la ley o que violentaron derechos en sus accionar, que relaciona a las partes procesales con los poderes públicos que deberán velar porque las mismas sea cumplidas íntegramente, que permite de esta manera afianzar la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva.

La sentencia constitucional está apegada a los principios de congruencia, motivación, colegialidad y eficacia. Cuando se indica al principio de congruencia este tiene como finalidad la de mantener un seguimiento y relación desde la presentación de la demanda hasta que se emite su sentencia, que no podrá ser más que solo solicitado ni tampoco resolver cosa distinta a la que consta en la demanda. El principio de motivación es una exposición de las razones el motivo de la acción y del fundamento de una demanda lo cual permite que esta sea aceptada o negada en el momento oportuno. El principio de colegialidad refiere a que es un órgano colegiado que en conjunto toman una decisión, desde el momento de la acción hasta su finalización, que busca el respeto de los derechos y las garantías hasta emitir su dictamen. Dentro de este principio también existen criterios diferentes que son conocidos como los votos salvados que también pueden ser emitidos dentro de estas decisiones siempre en respeto de la Constitución al ser un país democrático y justificando su decisión, que constan también dentro de estas sentencias. El principio de eficacia, tiene como finalidad encontrar los medios adecuados, para llegar a un resultado real y efectivo en menor tiempo siempre apegado al ordenamiento jurídico, precautelando la seguridad jurídica en los procesos judiciales.

La obligación de cumplir las decisiones constitucionales

Es importante entender que el pronunciamiento emitido por el un juez cuando se refiere a garantías jurisdiccionales, este no debería deslindarse del

problema que se puso en su conocimiento, sino que previo a emitir su fallo en garantías debería considerar su precisión, coherencia y pertinencia. Una de las características principales de las decisiones constitucionales, es al momento de emitir sentencias o dictámenes constitucionales, es la que se constituye a través de que la obligación de su cumplimiento íntegro con lo que se garantiza la institucionalidad y la seguridad jurídica sobre la cual se articulan los ordenamientos jurídicos dentro de un estado de derecho que garantiza el cumplimiento de los procedimientos legales establecidos, sin olvidarnos del principio de legalidad que refuerza la seguridad jurídica donde en ninguna situación esta carezca de una respuesta jurídica y como un segundo punto sean claras y entendibles de fácil comprensión.

Es importante destacar que en los procesos de garantías jurisdiccionales son los jueces quienes deberían aplicar mecanismos efectivos para el cumplimiento de sentencias dictadas dentro de estos procesos, sin dejar a un lado a las personas que deben cumplir. Ya que no existe un procedimiento que establece la fase de ejecución de sentencias.

Debiendo considerar que un mecanismo a ser ejecutado es lo determinado en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución que establece la facultad del juez de ordenar la destitución del cargo del servidor público si la sentencia o resolución no se cumple, sin perjuicio de las responsabilidades civil o penal que tuvieran lugar. En los casos donde se encontrará el cumplimiento a ser por parte de un particular el que incumpla se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley.

El incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

En el marco constitucional existen sentencias y dictámenes constitucionales, para lo cual es importante acotar que cuando hablamos de sentencias constitucionales son aquellas dictadas por un juez constitucional, que en ningún momento son susceptibles de una acción de incumplimiento las sentencias dictadas dentro del ámbito de la justicia ordinaria para lo cual se tiene otras vías judiciales.

A esto, los dictámenes de la Corte Constitucional son las decisiones que se han emitido por la Corte Constitucional en el ámbito de control constitucional por ejemplo un estado de excepción dictado por el Presidente de la República deberá notificarse a la Corte Constitucional para su dictamen constitucional y que puede ser susceptible de acción de incumplimiento debiendo contener el objeto y el destinatario indicando las circunstancias bajo las que se debe actuar, más no cuestiones ajenas.

Factores de incumplimiento

Ante los fallos de sentencias de garantías jurisdiccionales que han sido emitidos y que muchos de estos llegan a ser incumplidos no existen elementos que nos conduzcan a determinar cuáles son los factores más comunes para que no se puedan cumplir, llegando a recaer en un incumplimiento. Como primer factor podría considerarse a un factor normativo en cuanto a la falta de norma expresa que pueda guiar, que tiene como resultado el cumplimiento de sentencias de garantías constitucionales. Que tiene relación estrecha a las disposiciones normativas que se hubieran dictado en la sentencia; es decir la declaratoria del derecho vulnerado, las formas de ser reparado y los tiempos que muchas veces no han sido establecidos con claridad dentro de las sentencias, así como hacer efectiva la reparación integral a la que hubiera lugar. Que por otro lado esto implica que quien se encontrara perjudicado pueda utilizar los mecanismos de aclaración o ampliación para ejercer sus derechos, pero que no es menos cierto que esto también permite que el proceso sea prolongado.

Un primer factor son los normativos, ya que estos no son más que una vinculación abstracta de la normativa, toda vez que las normas no son claras o guían en el proceso de cumplimiento de una sentencia de garantías jurisdiccionales al momento de su cumplimiento, pero también se ha visto que al momento de cumplir se han encontrado con decisiones equivocadas, imprecisas, recayendo en ambigüedad, contradicciones que se encuentran en la emisión de sentencias de garantías jurisdiccionales.

Los factores más comunes de incumplimiento de sentencias o dictámenes constitucionales se da debido a que las mismas no han sido claras o no se han determinado tiempos de cumplimiento, dejando en el aire estas obligaciones que se disponen sin que puedan ser ejercidas de inmediato, por la persona que fue afectada en sus derechos. Existe falta de deber por parte de los jueces conforme lo determina el artículo 86 numeral 4 de la Constitución. No existe una fase de seguimiento que permita que las partes den cumplimiento por lo que muchas de estas decisiones terminan en una acción de incumplimiento siempre que esta cumpla con los requisitos establecidos mediante las sentencias Nro. 61-12-IS y No. 103-21-IS/22 de la Corte Constitucional, con las que se regula la admisibilidad de la acción.

La acción de incumplimiento como una garantía eficaz

Para poder determinar si la acción de incumplimiento se la puede considerar como una garantía eficaz, es necesario la existencia de un titular de derecho que se encuentre en afectación de uno de sus derechos, para luego poder identificar al obligado de resarcir este daño. Sin olvidar que la vulneración de derecho deberá estar expresamente determinada en la ley, para que pueda surtir el efecto la garantía constitucional.

Al ser la acción de incumplimiento una garantía constitucional que tiene como fin velar por los derechos que se encontraran siendo violentados y el de cesar esta violación, es una herramienta jurídica que permite a los ciudadanos verse protegidos por las leyes, ante cualquier abuso en sus derechos. Teniendo como finalidad principal la protección eficaz e inmediata de derechos reconocidos en la Constitución, obteniendo la declaración de la violación de uno o varios derechos, y la reparación integral de los daños causados por su violación conforme lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, (2009).

Para Juan Francisco Guerrero del Pozo la acción de incumplimiento “responde a la necesidad de contar con un mecanismo eficaz para garantizar el

derecho a la tutela judicial efectiva, así como el derecho a la reparación integral cuando se ha sido víctima de una violación de derechos fundamentales” pág. 265 Las garantías jurisdiccionales constitucionales en el Ecuador, se pueden considerar que cuando así lo menciona recae en las cosas que se presentan a diario de la falta de cumplimiento de sentencias de manera íntegra y que aun cuando se ha realizado todas las actuaciones judiciales esta ha sido imposible que se cumpla por lo que la acción de incumplimiento es considerada como mecanismo eficaz.

Trámite de la acción de incumplimiento

Por lo expuesto a través de la acción de incumplimiento se puede accionar el incumplimiento de resoluciones, sentencias o dictámenes constitucionales en los casos, que este no hubiera sido ejecutado o de haber sido ejecutado de manera deficiente y que no hubiera cumplido su fin. Para lo cual se encuentra regulado en el artículo 436 de la Constitución “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: (...) 9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.” (2008)

LOGJCC Art. 163 Incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales. - Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. (2009)

Para iniciar el procedimiento de la acción de incumplimiento este se encuentra establecido en el artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que a continuación se detalla:

Podrá presentar esta acción 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.

Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud.

En caso de que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del término establecido en el numeral anterior, el afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia.

En caso de incumplimiento de sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional, ésta de oficio o a petición de parte, ejecutará directamente las medidas necesarias para hacer efectiva su decisión.

El Reglamento Sustanciación Procesos Competencia Corte Constitucional, en el artículo 97 establece el trámite a seguir por parte de la Corte Constitucional estableciendo:

Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas en procesos de garantías jurisdiccionales de competencia de jueces de instancia y cortes de apelación, la jueza o juez competente, de oficio o a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones de su incumplimiento o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado realizó la solicitud.

En los casos en que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del tiempo establecido en el numeral anterior, el

afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, en el término de diez días posteriores al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia. Bajo esta circunstancia, la persona afectada podrá demandar el incumplimiento ante la Corte Constitucional.

Una vez presentada la demanda de acción de incumplimiento o el informe argumentado por parte del juez de instancia respecto del incumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio, el Pleno de la Corte Constitucional, mediante sorteo, designará a la jueza o juez sustanciadora quien conocerá y sustanciará la acción.

La jueza o juez sustanciadora que sustancie la acción de incumplimiento, previo a presentar el proyecto de sentencia, en uso de sus atribuciones requerirá toda la información pertinente a la causa, podrá convocar a audiencia y ordenar todo tipo de diligencias que se crean necesarias para formar un criterio.

Culminada la etapa de sustanciación, la jueza o juez sustanciadora presentará su proyecto de sentencia para conocimiento del Pleno de la Corte Constitucional. Una vez sustanciada la acción de incumplimiento, el Pleno de la Corte Constitucional emitirá una sentencia debidamente motivada, en cuya parte resolutive, sobre la base de las consideraciones, aceptará o negará la acción de incumplimiento planteada. (2009)

Asimismo, no procederá la acción de incumplimiento cuando se verifique el cumplimiento integral de la sentencia, dictamen, resolución y/o acuerdo reparatorio, situación que derivará en el archivo del proceso constitucional, conforme lo previsto en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República. La aceptación de la acción de incumplimiento atenderá al grado de ejecución de la sentencia, dictamen, resolución o acuerdo reparatorio demandado; en este caso, el Pleno de la Corte Constitucional declarará el incumplimiento o el incumplimiento

parcial de la decisión. En cualquiera de los dos casos, el Pleno de la Corte Constitucional dispondrá la ejecución integral de la sentencia, dictamen, resolución y /o acuerdo reparatorio y, de ser necesario, dispondrá nuevas medidas de reparación integral.

En caso de incumplimiento, la Corte Constitucional se encuentra facultada para establecer sanciones a las personas responsables, de conformidad con el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República y artículo 22 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Si bien la Constitución, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Reglamento Sustanciación Procesos Competencia Corte Constitucional establece el procedimiento y los requisitos de la acción de incumplimiento, la Corte Constitucional mediante la Sentencia No. 103-21-IS/22 a establecido reglas jurisprudenciales que deben ser consideradas al momento de presentar esta acción:

“(…) En otras palabras, de acuerdo con la ley, el ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional. (Sentencia No. 103-21-IS/22, 2022, pág. 10)

Bajo esta premisa, el accionante en un primer momento debe solicitar al juez de instancia se dé cumplimiento a la resolución o sentencia emitida y de no tener respuesta o una negativa, la persona afectada deberá solicitar que el proceso sea remitido a la Corte Constitucional para activar la acción de incumplimiento en el término de cinco días en caso de no hacerlo. El accionante puede dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término acudir a la Corte Constitucional indicando que el juez que dictó la sentencia o resolución se rehúsa a remitir el

expediente y el informe correspondiente, para dar inicio directo a la acción de incumplimiento por parte de la Corte Constitucional.

Ahora bien, en este sentido también la Corte Constitucional manifiesta dentro de la misma sentencia:

Mediante resoluciones judiciales se a considerado de mayor relevancia que los jueces y juezas hagan uso de medios adecuados para ejecutar las sentencias constitucionales y, en ese sentido, de forma ejemplificativa ha reconocido que los jueces y juezas ejecutores poseen facultades coercitivas como aquellas contenidas en los numerales 1 y 2 del artículo 132 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), que les permiten -según las circunstancias particulares de cada caso imponer una multa compulsiva a las personas obligadas al cumplimiento de una sentencia constitucional y remitir los antecedentes a la Fiscalía General del Estado si encuentran que la resistencia al cumplimiento de la orden judicial se enmarca en una infracción penal. (Sentencia No. 103-21-IS/22, 2022, pág. 7)

Por lo que es importantes recalcar que para la Corte Constitucional la acción de incumplimiento, tiene el carácter subsidiario, es decir que ha establecido que primero se agoten todos los mecanismos y medios adecuados para que se puedan cumplir sus decisiones en materia constitucional, indicando que deben incluso ejecutarse las facultades coercitivas dispuestas en el Código Orgánico de la Función Judicial. Toda vez que se quiere evitar que la acción de incumplimiento sea utilizada como mecanismo de superposición o reemplazo frente a las decisiones constitucionales de jueces de instancia.

La Corte Constitucional también ha señalado en sus pronunciamientos de manera específica sobre la obligación del juez executor indicando en la (Sentencia No. 8-19-IS/22, 2022, pág. 11) lo siguiente:

Tal como lo establece el artículo 162, las sentencias constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de que pudieren ser ampliadas o aclaradas. Esta obligación recae directamente en la parte que actuó como legitimada pasiva, se trate de organismos públicos o personas privadas, mientras que la obligación de velar por la ejecución plena de tales medidas corresponde a la autoridad judicial ejecutora. En el mismo sentido, la determinación de la ejecución de la sentencia corresponde al órgano ejecutor y no a la parte legitimada pasiva, puesto que es la autoridad judicial quien tiene el deber de emplear todos los medios posibles para velar porque la reparación integral sea cumplida en su totalidad, según lo dispone el artículo 21 de la LOGJCC.

Siendo así, que las autoridades judiciales constitucionales son responsables directos de velar por el cumplimiento de las sentencias, resoluciones constitucionales emitidas, debiendo agotar todos los medios que considere adecuados, pertinentes para que se ejecute la sentencia o resolución constitucional y se dé el fiel cumplimiento a la misma en su totalidad.

1.2.MEDIDAS CAUTELARES AUTÓNOMAS EN RELACIÓN A LA ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO.

En este segundo tema tiene como objeto conocer sobre las medidas cautelares autónomas, si son susceptibles de una acción de incumplimiento, investigar si se cuenta con sentencia emitida por la Corte Constitucional y si en la misma constan requisitos de cumplimiento para su admisión o no. Por lo que es necesario comenzar con el concepto de las medidas cautelares las cuales se encuentran en la Constitución de la República, artículo 87 dispone “Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho” (2008) Para luego continuar con los tipos de medidas cautelares que existen en el Ecuador, cuando se habla de una medida cautelar conjunta y una medida cautelar autónoma cuales son su objeto y

características. Al ser las medidas cautelares accesorias a las garantías, su tramitación también debe ser interpuesta para conocimiento del juez constitucional y cumplir con ciertos requisitos.

Concepto de las medidas cautelares.

Es preciso indicar que las medidas cautelares constitucionales son reguladas a partir de la aprobación de la Constitución de la República del 2008, como un mecanismo rápido en defensa de los derechos que reconoce la constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos que han sido reconocidos y suscritos por el Ecuador. Lo que conlleva a un cambio normativo, las medidas cautelares también se encuentran en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que se desarrollan a lo largo del Capítulo II artículos del 26 al 38 que refieren a los principios generales, requisitos y procedimientos.

Las medidas cautelares, se encuentran previstas en el ordenamiento jurídico en el rango constitucional con objeto de evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos que se encuentran reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Cuando nos referimos a las medidas cautelares desde la perspectiva constitucional, estas se distinguen por ser independientes de los procesos civiles o penales, ya que tienen el carácter de una garantía constitucional que son conocidas o proceden solo frente a dos circunstancias que tiene efectos distintos, por un lado, la amenaza de vulneración de derechos y el segundo frente a violaciones de derecho. Por lo que procede solicitar medidas cautelares cuando hay una amenaza inminente y un grave daño determinado bien jurídico que podría generar la posibilidad de una vulneración de derechos que ocurra o en los casos cuando ya se consumó el hecho.

Cueva Carrión (2012) sostiene que, “Las medidas cautelares constitucionales fueron introducidas en el Derecho Procesal Constitucional para proteger en forma efectiva segura y rápida derechos reconocidos por constitución” (p. 75), es así que las medidas cautelares proceden cuando se intenta detener la

vulneración de derechos constitucionales, es decir que la presunta vulneración en un primer momento no hubiera sido aún consumada.

Las medidas cautelares constitucionales para el Dr. Santiago Guarderas (2014) en su obra *Medidas Cautelares en Procesos Constitucionales* manifiesta que su función “Es la de preservar de manera efectiva los derechos constitucionales, ya sea de forma preventiva (evitando), de forma suspensiva (interrumpiendo o cesando).” (p. 41)

Es decir, la finalidad de las medidas cautelares no tiene otra finalidad que cesar o evitar la violación o amenaza de violación de derechos reconocidos en la constitución, para posterior atender la problemática de fondo con respeto al debido proceso, toda vez que la medida cautelar es una garantía de conocimiento donde se estudiara si hubo vulneración de derechos constitucionales y el pago incluso de una reparación integral de encontrarse afectación.

Según lo manifiesta, Daniel Uribe (2012), en la obra *Apuntes de Derecho Procesal Constitucional*, tomo 2, sobre las medidas cautelares.

“(...) una de las principales características de esta acción era justamente la de ser cautelar, es decir, precaver o evitar la consumación de un daño grave e inminente debido a la acción u omisión de una autoridad pública, sin pronunciarse respecto del fondo del asunto planteado.” (p. 84)

Es decir, las medidas cautelares tienen como función la de evitar y precautelar un daño grave en los procesos judiciales donde se podría ver afectado otro bien que no tiene relación con el asunto principal que se lleva dentro del proceso.

El artículo 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece el concepto de medidas cautelares en el Ecuador:

Las medidas cautelares tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Las medidas cautelares deberán ser adecuadas a la violación que se pretende evitar o detener, tales como la comunicación inmediata con la autoridad o persona que podría prevenir o detener la violación, la suspensión provisional del acto, la orden de vigilancia policial, la visita al lugar de los hechos. En ningún caso se podrán ordenar medidas privativas de la libertad. (2009)

Teniendo dos escenarios el primero la existencia de una amenaza y el segundo la violación de derechos constitucionales, es importante aclarar que si se dicta una medida cautelar esto no implica que se pronuncie sobre el fondo del asunto principal, siendo así que esta puede darse antes o durante de la violación de derechos constitucionales. Pero no proceden después de la violación de los mismos, pues estaríamos hablando de otros mecanismos eficaces para su protección.

Tipos de medidas cautelares.

Cuando se refiere a medidas cautelares en materia constitucional las mismas se dividen en medida cautelar conjunta y medida cautelar autónoma, las mismas se encuentran reguladas en el artículo 87 de la Constitución de la República que dispone:

Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho. (2008)

De esto se desprende que las medidas cautelares podrán ser propuestas individualmente o conjuntas en las acciones constitucionales de protección de derechos o mediante acciones de conocimiento.

Es decir, las medidas cautelares constitucionales son garantías jurisdiccionales, diferentes al resto de medidas cautelares, toda vez que están

establecidas para proteger, tutelar, salvaguardar de forma preventiva y de protección de derechos constitucionales o tratados internacionales suscritos por el Ecuador, siendo necesario establecer más adelante las dos formas de medidas cautelares autónomas.

Siendo así que las medidas cautelares tienen como objeto la prevención que puede ser ejercida por el juez a través de la tutela procesal efectiva, siendo una respuesta inmediata ante un pedido donde se quiere mantener el estado de las cosas o modificarlas, que tiene como fin evitar una amenaza o la vulneración de derechos constitucionales.

Medida cautelar conjunta

Respecto de las medidas cautelares conjuntas son aquellas que se presentan con una garantía jurisdiccional, que tienen como objeto la de interrumpir o cesar una vulneración de derechos constitucionales que se está produciendo.

Medida cautelar autónoma

Las medidas cautelares autónomas son aquellas que se presentan solas y no son accesorias a otra garantía, debiendo observar los presupuestos establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En este sentido, es importante destacar que existe pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, el cual indica cuándo procede la medida cautelar autónoma o conjunta, contenida en la (Sentencia 22-13-IS/20, 2020) objeto del presente trabajo:

la Corte ha realizado una distinción sobre cuándo procede la medida cautelar autónoma y cuándo existe la opción de presentarla de manera conjunta con una garantía jurisdiccional de conocimiento; por lo que, si el objeto es prevenir o evitar la vulneración de un derecho constitucional, se estaría ante

una amenaza y, por tanto, procede una medida cautelar autónoma. Mientras que, cuando el objeto es interrumpir o cesar una vulneración de derechos constitucionales que ya se está produciendo, la medida cautelar puede interponerse conjuntamente con una garantía de conocimiento. (Pág. 8)

Por lo que es importante saber distinguir cuando procede una medida cautelar autónoma, es decir solo cuando su fin sea el de prevenir o evitar la vulneración de un derecho constitucional y la medida cautelar conjunta procede cuando el objeto es interrumpir o cesar una vulneración de derechos constitucionales que ya se está produciendo.

Objeto y características

Las medidas cautelares nacen como necesidad del supuesto de una amenaza o vulneración de derechos constitucionales, que tiene como finalidad interrumpir o evitar una amenaza o vulneración que se estuviera ejecutando.

Se caracterizan según Francisco Guerrero “(...) por su instrumentalidad, temporalidad y revocabilidad” (p. 14) Cuando se habla de la temporalidad de las medidas cautelares, están buscando garantizar la eficacia de los procesos y están ligadas a un tiempo de duración, la cual se extingue cuando ya se ha dictado una sentencia, tal como lo dispone el artículo 33 de la LOGJCC. Se podría presentar el caso de la temporalidad en los casos que se solicitan también cuando se conoce de un posible peligro o violación que aún no ocurre y que termina con la adopción de la medida que evita el cometimiento o consumación del hecho dejan de ser temporales y se vuelven definitivas.

Tramitación

Se encuentran reguladas en el artículo 87 de la Constitución de la República que dispone:

“Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho.”

La procedencia de las medidas cautelares está determinada en el artículo 27 de la LOGJCC que señala:

“Las medidas cautelares procederán cuando la jueza o juez tenga conocimiento de un hecho por parte de cualquier persona que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o viole un derecho. Se considerará grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación. No procederán cuando existan medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias, cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales o cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección de derecho”.

Es decir, la procedencia de las medidas cautelares está condicionada a que se cumplan dos condiciones: a) la inminente amenaza de violación de un derecho constitucional o la violación de un derecho constitucional; b) Que el daño que se cause sea grave.

Y su procedimiento a seguir para la concesión de las medidas cautelares autónomas constitucionales está dispuesto en ellos artículos 31 hasta el 38 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por tratarse de una garantía constitucional en lo que fue aplicable en esta, tiene concordancia con lo previsto en las norma de procedimiento del artículo 8 de la misma Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución de la República del Ecuador.

Las medidas cautelares autónomas pueden ser presentadas por: “1. Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución. (...)” (2008) conforme lo

dispuesto en el artículo 86 numeral 1 de la Constitución siendo competentes en estos casos, “servidores de la corte de primera instancia pertenecientes al sitio en el cual se produce el acto” (2009), artículo 7 de la LOGJCC. La petición de una medida cautelar constitucional, no tiene que tener una redacción técnica o especializada conforme lo determina el artículo 86 numeral 2 literal “c) Podrán ser propuestas oralmente o por escrito, sin formalidades, y sin necesidad de citar la norma infringida. No será indispensable el patrocinio de un abogado para proponer la acción” (Constitución, 2008), es decir el afectado puede presentar por sí solo su petición. “De ser necesario o cuando la persona lo solicite, la jueza o juez deberá asignar al accionante o persona afectada un defensor público, un abogado de la Defensoría del Pueblo o un asistente legal comunitario según lo que establece el Código Orgánico de la Función Judicial.” (2009), conforme lo detalla el artículo 8 numeral 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La demanda de una medida cautelar constitución al menos deberá contener los siguiente:

Los nombres y apellidos de la persona o personas accionantes y, si no fuere la misma persona, de la afectada.

Los datos necesarios para conocer la identidad de la persona, entidad u órgano accionado.

La descripción del acto u omisión violatorio del derecho que produjo el daño. Si es posible una relación circunstanciada de los hechos. La persona accionante no está obligada a citar la norma o jurisprudencia que sirva de fundamento a su acción.

El lugar donde se le puede hacer conocer de la acción a la persona o entidad accionada.

El lugar donde ha de notificarse a la persona accionante y a la afectada, si no fuere la misma persona y si el accionante lo supiere.

Declaración de que no se ha planteado otra garantía constitucional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas y con la misma pretensión. La declaración de no haber planteado otra garantía, podrá subsanarse en la primera audiencia.

La solicitud de medidas cautelares, si se creyere oportuno.

Los elementos probatorios que demuestren la existencia de un acto u omisión que tenga como resultado la violación de derechos constitucionales, excepto los casos en los que, de conformidad con la Constitución y esta ley, se invierte la carga de la prueba. (LOGJC, artículo 10)

En los casos donde la demanda no cumpla lo dispuesto en el artículo 10 de la LOGJC la jueza o juez competente que conoció dispondrá que se complete la misma en el término de tres días, si la demanda no se completa y del relato se desprende que hay una vulneración de derechos grave, la juez o juez deberá tramitarla y subsanar la omisión de los requisitos que estén a su alcance para que proceda la audiencia, donde indicará si las concede o no.

Ahora bien, cuando se habla de la legitimación activa, para la presentación de acciones constitucionales como se había indicado en líneas anteriores conforme lo determina la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 86 numeral 1 puede ser: “Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución.” Esta disposición está relacionada con la dispuesta en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que indica:

Art. 9.- Legitimación activa. - Las acciones para hacer efectivas las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución y esta ley, podrán ser

ejercidas: a) Por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, vulnerada o amenazada en uno o más de sus derechos constitucionales, quien actuará por sí misma o a través de representante o apoderado; y, b) Por el Defensor del Pueblo. (LOGJC, 2009)

Al ser las medidas cautelares constitucionales una garantía jurisdiccional puede ser presentada por cualquier persona, grupo de personas o por alguien que tuvo noticia de la afectación de un derecho de un tercero, incluso el mismo Defensor del Pueblo, tal como lo hemos revisado en las disposiciones constitucionales citadas.

Es importante indicar, a quién se le conoce como la legitimación pasiva dentro de las medidas cautelares constitucionales, por su naturaleza directamente no podríamos referirnos a una legitimación pasiva propiamente dicha, pues la ley habla únicamente de un destinatario, la que puede ser la persona o entidad en contra de la que se dictaron las medidas cautelares constitucionales.

La petición de las medidas cautelares constitucionales puede proponerse ante cualquier juez de primer nivel conforme lo determina el artículo 32 y 167 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en los lugares donde hay varios jueces la competencia se radica a través del sorteo de la causa. Siendo así que serán competentes de conocer la petición de medidas cautelares constitucionales el juez de primera instancia del lugar donde se dio el hecho que amenaza con una vulneración de un derecho. En materia constitucional es importante recalcar que son hábiles todos los días y horas, por lo que, en caso de presentar una petición de medidas cautelares constitucionales fuera del horario de atención de los juzgados, fines de semana o feriados, será competente el juez de turno.

El juez que conoce la petición de medidas cautelares constitucionales, con solo la descripción de los hechos que determinen la amenaza o vulneración de un derecho constitucional y si cumple los requisitos establecidos en la ley puede

otorgar inmediatamente las medidas cautelares, sin que aquí se exijan pruebas para ordenar estas medidas, así como tampoco se requiere la notificación formal a las personas o instituciones involucradas. Si bien la ley establece que no es necesario agregar prueba alguna al proceso si el relato de los hechos es claro es siempre importante agregar documentos que sustenten la petición pues estos ayudan al juez a formar un mejor criterio sobre la petición realizada de las medidas cautelares constitucionales. El juez que conceda las medidas cautelares constitucionales, tiene la obligación de garantizar el efectivo cumplimiento.

Es así que el juez que conceda las medidas cautelares autónomas constitucionales, éstas deben ser adecuadas a la violación que se pretende evitar o detener, precisas con la determinación de a favor de quien fueron dictadas, deberá especificar e individualizar las obligaciones el destinatario de la medida cautelar, el tiempo, modo y el lugar donde deben cumplirse. Por ninguna causa el juez puede ordenar medidas cautelares constitucionales que sean precisas o vagas.

Mecanismos de exigibilidad de cumplimiento de una medida cautelar autónoma

Una vez otorgadas las medidas cautelares constitucionales el juez debe utilizar todos los medios a su alcance para que estas sean efectivas, entre estas están: “(...) se utilizarán los medios que estén al alcance de la jueza o juez, tales como llamadas telefónicas, envíos de fax o visitas inmediatas al lugar de los hechos.” artículo 33 inciso tercero, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La jueza o juez tienen la obligación de garantizar el cumplimiento y su ejecución, por lo que puede delegar a la Defensoría del Pueblo o a cualquier otra institución estatal encargada de la protección de derechos, así como la supervisión de la ejecución de la medida cautelar. Con lo que se deja atrás que los administradores de justicia se limiten solo a dictar sentencias o resoluciones sin que se puedan evidenciar los efectos reales o cumplimiento que tienen muchas de estas. Es así que corresponde a los jueces hacer seguimiento para lo cual pueden pedir

informes mensuales, quincenales, al Defensor del Pueblo o al representante de la institución delegada, así como los beneficiarios de las medidas cautelares constitucionales hagan las observaciones que crean pertinentes a los informes presentados por las instituciones delegadas, que tienen como finalidad que las mismas se cumplan y no sean solo letra muerta en un papel.

Las resoluciones de medidas cautelares constitucionales, son resoluciones jurisdiccionales que tienen efecto vinculante, de modo que el incumplimiento de las mismas acarrea consecuencias civiles, penales y en los casos donde se vea involucrado un funcionario público más allá de la sanción administrativa se puede dar la destitución del cargo, toda vez que todo proceso judicial solo termina con la ejecución íntegra de la sentencia y por ningún motivo puede ser archivada si su cumplimiento.

Como es de conocimiento público, aun cuando los jueces tienen la facultad de poder adoptar todas las medidas legales necesarias para el cumplimiento de una resolución o sentencia constitucional, muchas veces estas no se ejecutan o se las cumple por partes, permitiendo así se pueda presentar una acción de incumplimiento de sentencias constitucionales ante la Corte Constitucional quien es competente para conocer estas causas constitucionales.

Reglas jurisprudenciales, determinadas por la Corte Constitucional

En líneas anteriores se explicó sobre la acción de incumplimiento y medidas cautelares autónomas, ahora es importante revisar las reglas jurisprudenciales emitidas por la Corte Constitucional de manera específica, sobre los casos donde procede la acción de incumplimiento cuando previamente a existido medidas cautelares autónomas, que tienen como finalidad que sus criterios sean vinculantes y de acatamiento obligatorio para la aplicación del objeto de esta acción.

En este contexto la Corte Constitucional, el 23 de octubre de 2019, mediante sentencia **61-12-IS/19**, establecido un presupuesto para que la acción de

incumplimiento proceda, cuando existan medidas cautelares autónomas y la opción de ser presentada de manera conjunta con una garantía jurisdiccional:

La ejecución de una medida cautelar o de decisiones provenientes de procesos de medidas cautelares autónomas no pueden ser objeto de una acción de incumplimiento de sentencia o dictamen constitucional ante la Corte Constitucional en los términos del artículo 436 (9) de la Constitución y artículo 163 de la LOGJCC, salvo que la medida cautelar se encuentre inmersa en un caso de decisiones constitucionales contradictorias.

Es decir, que para que proceda la acción de incumplimiento en medidas cautelares autónomas debe existir decisiones constitucionales contradictorias, que se plantee un argumento en el fundamento de derecho y que más adelante, el fallo contradice lo anteriormente dicho. O que en una misma situación se establezcan unos fundamentos y pretensiones iguales y al momento de emitir los pronunciamientos estos sean distintos a los dos primeros.

Con la sentencia No. 65-12-IS/20, de 12 de agosto de 2020, la Corte Constitucional indica un segundo presupuesto a cumplir cuando exista un proceso de medidas cautelares autónomas:

Sin perjuicio de que esta Corte determinó que la ejecución de una medida cautelar o decisiones provenientes de procesos de medidas cautelares autónomas pueden ser objeto de la acción de incumplimiento de sentencias cuando nos encontremos ante decisiones contradictorias; esta Corte considera que también en casos de gravamen irreparable, podría pronunciarse sobre el incumplimiento de una medida cautelar o de autos emitidos en dichos procesos. (Pág. 9)

Como un segundo presupuesto se ha establecido que exista gravamen irreparable, entendiéndose que no es susceptible de reparación en el transcurso del

proceso, el incumplimiento de los derechos constitucionales del ciudadano y por ende no se puede reparar por aspecto legal, para el cese de la misma.

Por lo tanto, es importante aclarar que la Corte Constitucional, para conocer y se proceda la admisibilidad de la acción de cumplimiento en medidas cautelares autónomas, esta deberá encontrarse inmersa en cualquiera de las dos reglas jurisprudenciales: cuando existan decisiones contradictorias y un gravamen irreparable, caso contrario rechazará la acción.

También existen otros pronunciamientos cuando se refiere al gravamen irreparable la (Sentencia No. 65-12-IS/20, 2020) indica “esta Corte considera que también en casos de gravamen irreparable, podría pronunciarse sobre el incumplimiento de una medida cautelar o de autos emitidos en dichos procesos.” En tal sentido le corresponde a Corte Constitucional revisar como uno de los requisitos para conocer la acción de incumplimiento que existiera decisiones en las que se hubieran generado un gravamen irreparable por la falta de cumplimiento. En este mismo sentido la sentencia (Sentencia Nro. 154-12-EP/19, 2019, pág. 7) manifiesta:

“(…) los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.”

Sobre lo referido por la Corte Constitucional, en su pronunciamiento indica que la acción de incumplimiento procede cuando existe una medida cautelar o de autos donde se evidencie que existe un gravamen irreparable y que en cualquiera de estas dos circunstancias será procedente la acción de incumplimiento, para su conocimiento y tramitación.

CAPITULO SEGUNDO

ANÁLISIS DE LA SENTENCIA NO. 22-13-IS-20 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR EN RELACIÓN A LA CONCESIÓN DE ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO PROVENIENTE DE DECISIONES DE MEDIDAS CAUTELARES AUTÓNOMAS

Análisis crítico del caso.

Una vez que conocimos más detalladamente el proceso de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales y lo que refiere a las medidas cautelares autónomas constitucionales, pasaremos a analizar la sentencia 22-13-IS/20 con el fin de abordar, desde sus antecedentes hasta la sentencia, el paso a paso del proceso que se sustanció ante la Corte Constitucional, considerando el problema jurídico de si era procedente o no la acción de incumplimiento interpuesta.

Puntualizaciones metodológicas.

El método empleado en el presente caso en específico, fue recurrir a algunos métodos, así como reglas de interpretación que se encuentran establecidas dentro de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 3, como el analítico descriptivo que se desarrolló con la identificación de antecedentes de manera cronológica, la revisión de argumentos por parte del accionante, la revisión de jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional en casos de medidas cautelares autónomas y su aplicación en la acción de incumplimiento, su fundamentación como organismo de máxima interpretación constitucional y lo que los llevó a emitir la Sentencia No. 22-13-IS/20.

Método inductivo: proceso de conocimiento que se inicia por la observación de fenómenos particulares, con el propósito de llegar a conclusiones y premisas generales que pueden ser aplicadas a situaciones similares a la observada.

Método Deductivo: proceso de conocimiento que se inicia con la observación de fenómenos generales con el propósito de señalar las verdades particulares contenidas explícitamente en la situación general.

Método de análisis de casos: proceso de conocimiento que se inicia por la identificación de un caso relevante vinculado con un problema jurídico de la realidad ecuatoriana, de manera que se establece la relación causa-efecto entre los elementos que componen el objeto de investigación.

Antecedentes del caso concreto.

La sentencia No. 22-13-IS/20 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, objeto del presente trabajo de investigación, aborda la problemática de si la resolución de una medida cautelar autónoma puede o no ser objeto de la acción de incumplimiento de una sentencia o dictamen constitucional. El Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE) aprehendió mercadería que se encontraba en el local comercial “LUCÍA STORE 1987”, localizado puntualmente en el área comercial del Paseo Shopping de Machala, cabe recalcar que no existió una notificación previa para efectuar un proceso de control, conforme lo estipula el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y su respectivo reglamento.

La señora Elvia Feijoo Sánchez, accionante y propietaria de la mercadería presentó una medida cautelar autónoma en contra de SENAE, ante el Juez Segundo de Garantías Penales de El Oro, en octubre del año 2012, quien al constatar la inexistencia de un expediente administrativo, adjudicó un mecanismo de protección, con la finalidad que SENAE ejecute la acción correspondiente y ante la exposición del expediente existente determine la propiedad de los bienes (mercadería) de la accionante, dejando copias de la devolución sin derecho a que una vez efectuado el proceso de devolución se puedan iniciar un acto que creyere el mando regulador de acuerdo a sus facultades determinadas en el COPCI y su reglamento. La SENAE mediante escrito señalaba que la determinación emitida por

el Juez Segundo de Garantías Penales de El Oro no se halló sustento apropiado por lo cual se presentó una revocatoria inmediata. El Juez Segundo de Garantías Penales de El Oro, negó la revocatoria solicitada por la SENA E, indicando que adicional no se evidenciaba lo dispuesto, por ende, no se ha demostrado la interrupción de la violación, debiendo acoger la medida cautelar dictada.

Decisiones de primera y segunda instancia

En el caso concreto, el Juez Segundo de Garantías Penales de El Oro, empleo un recurso para dar una solución al litigio Número 0141-2012, y posteriormente verificar la inexistencia del expediente en contra de la señora Feijoo, Poniendo en conocimiento la respectiva medida cautelar, y a la vez otorgando la decisión a SENA E “actúe inmediatamente corroborando el acto con registros o documentos correspondientes para el proceso, A (sic) determinar la posesión de los bienes que posee el accionante, a partir del archivo legal que debe ser expuesto y adicionalmente la entrega de dos duplicados a la DEVOLUCIÓN de tal mercancía, un vez efectuada la devolución no existan acciones posteriores consideradas por la autoridad sancionadora, para dar inicio en base a las facultades determinadas en el título quinto del Código de la producción Comercio e Inversiones y su respectivo reglamento (...)” (Pág. 1)

SENA E, solicitó la revocatoria de la medida y apeló. El juez Segundo de Garantías Penales de El Oro negó la revocatoria planteada, puesto que no se procedió con lo estipulado, motivo por el cual “no ha podido ser impedido o suspendido la violación (...) por lo mencionado NO PROCEDE LA REVOCATORIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES emitidas, dispuesto en la resolución con fecha 19 de octubre de 2012 (...)” (Pág. 2)

En tal virtud, la SENA E interpuso recurso de apelación con base en el Art. 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en noviembre de 2012, al haber obtenido una negativa por el pedido de revocatoria de la medida cautelar en primera instancia; la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de El Oro resolvió acatar la disposición del juzgador de primera instancia, indicando

que las dos partes no acatan las disposiciones del juez asignado al caso, por una parte la procesada debe demostrar que posee documentos que justifique que la mercancía decomisada es legal y la SENA E haga entrega al propietario de los bienes incautados, caso contrario se sigan las acciones legales que correspondan en caso de no justificar.

“No existe constancia procesal que las partes hayan hecho uso de los derechos que le corresponden, así como tampoco que haya cesado la violación de los Derechos Constitucionales de la accionante, para lo cual se rechazó el recurso de apelación y confirmó la resolución del juez de primera instancia.” (Pág. 2)

El juez de temporal de Garantías Penales de El Oro, en enero de 2013 nuevamente dispuso a la SENA E se proceda con la devolución de la mercadería previa la presentación de la documentación que acredite la propiedad por parte de la accionante, sin perjuicio de las acciones legales que le corresponda a la SENA E de conformidad con lo dispuesto en el COPCI y su reglamento. La SENA E por su parte presentó escrito ante el juez indicando que existe una denuncia presentada ante fiscalía en contra de la señora Elvia Feijoo y que ha sido tramitado por la vía procesal en la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional de El Oro y que la SENA E no dispone de las mercaderías y por ende no puede comprobar la titularidad de los bienes, motivo por el que están a las órdenes de la fiscalía provincial de El Oro, que el auto sea direccionado a la fiscalía provincial del El Oro y se procesa con la revocatoria del decreto de 12 de enero de 2013.

Por lo que el juez dispuso oficiar a la fiscalía para que certifique si la mercadería se encontraba a sus órdenes en calidad de evidencia, la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional de El Oro, informó que las evidencias fueron puestas en su conocimiento, “a pesar de lo expuesto no se registra una medida cautelar establecida en base a las mercancías mencionadas que hayan sido detenidas por funcionarios de la SENA E, por un delito

de receptación aduanera, pero que se debe atener a los dispuesto en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, en los Delitos Aduaneros, artículo 187.” (Pág. 3)

En febrero del año 2013, el Juez Segundo de Garantías Penales de El Oro, menciona la existencia de una acusación presentada por la SENAE por un acto delictivo receptación aduanera con fecha 30 de octubre de 2012, conforme la información dada por el órgano de derecho público, demostrándose que la misma fue interpuesta luego de haberse impuesto la medida cautelar. Por tanto, se menciona que fiscalía ejecute la devolución de la mercadería una vez hayan sido presentados respaldos que determine la titularidad debido a la existencia de la medida cautelar previamente interpuesta, sin perjuicio de que se continúe con la investigación previa. En cuanto al Servicio de Aduanas de Ecuador con sede en Puerto Bolívar se devuelva la mercadería aprendida previa la presentación de la documentación que demuestre la legalidad de su propiedad, o se estará al proceso de destitución conforme lo establece la constitución.

Mediante auto el Juez Segundo de Garantías Penales de El Oro, se da a conocer que el implicado en el caso ha acatado las disposiciones constitucionales, no obstante, no se ha respetado las estipulaciones establecidas por la autoridad, por ello las partes se encuentran protegidas de continuar con los trámites correspondientes. (Pág. 4)

Procedimiento ante la Corte Constitucional del Ecuador

Para que la acción de incumplimiento sea tramitada en la Corte Constitucional en primer lugar una vez presentada la acción, se verifica que existe un pronunciamiento del juez Segundo de lo Penal del El Oro que no se ha podido ejecutar la sentencia dictada, la acción fue sorteada en el año 2013, a un primer juez constitucional que conoció la acción, realizando las siguientes actuaciones: el juez segundo de garantías penales de El Oro dispuso a la fiscalía que, una vez realizadas las experticias legales de la propiedad, pago de impuestos y procedencia legal de la misma, se proceda dentro de las veinticuatro horas, es decir de inmediato y sin

excusa alguna la entregar de la mercadería. (Pág. 5) Se observa también que el fiscal de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional de El Oro, mediante impulso fiscal solicitó al director distrital de Puerto Bolívar del SENA E dé cumplimiento a lo ordenado el 15 de agosto de 2013 por el juez constitucional. (Pág. 5)

El director distrital de Puerto Bolívar del SENA E emitió la providencia No. SENA E-DDP-2013-0147-PV que dispuso:

1) Que bajo exclusiva responsabilidad del señor Juez Segundo de Garantías Penales de El Oro, se entregue las mercancías descritas en el Acta de Aprehensión No. DRI3-2012-008 a la señora Elvia Lucía Feijoo Sánchez, debiendo para el efecto el Guardalmacén de Distrito suscribir el acta de entrega recepción correspondiente. 2) Que la Dirección de Despacho y Control de Zona Primaria disponga a quien corresponda el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta providencia (...). El mismo día consta el acta entrega recepción No. 032 del SENA E, suscrita por el guardalmacén jefe del distrito y la señora Elvia Lucía Feijoo Sánchez de la que se desprende la entrega de un total de 1377 elementos. (Pág. 5)

Una vez vuelta a ser sorteada la causa en el año 2019, se avocó el conocimiento de la causa por el nuevo juez constitucional, ordenando notificar a la legitimada activa y legitimados pasivos, solicitando al Juzgado Segundo de Garantías Penales de El Oro expida el documento en su totalidad respecto al proceso que se lleva a cabo y a la vez un informe detallado respecto a la causa de análisis. De lo cual no hubo pronunciamiento por parte del Juzgado Segundo de Garantías Penales de El Oro, se recibió solo información por parte de la fiscalía provincial de El Oro en el cual se informa la ubicación de los expedientes en lo que refiere a la investigación previa.

Problemas jurídicos planteados por la Corte Constitucional

La decisión de la Corte Constitucional por mayoría en su análisis se basa en las reglas jurisprudenciales dictadas por este organismo, donde se plantea dos problemas jurídicos sobre el objeto de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales referente a medidas cautelares autónomas contenidas en la sentencia No. 61-12-IS/19.

Primer problema jurídico

“Sobre el objeto de la acción de incumplimiento de sentencias”

La Corte Constitucional indica que “(...) la finalidad de la acción de incumplimiento es remediar las consecuencias del incumplimiento de dictámenes constitucionales o sentencias dictadas por los jueces constitucionales” (Pág. 7) para lo cual de existir un incumplimiento de sentencia o dictamen total, parcial o defectuoso existen varios mecanismos dispuestos por la Constitución y la Ley.

La acción de incumplimiento no puede analizar el fondo de los fallos cuyo cumplimiento se piden, ni modificar las decisiones, la Corte Constitucional tiene la “(...) capacidad de dictar nuevas disposiciones encaminadas a ejecutar la decisión de manera integral o en su defecto reformar las medidas dispuestas (...) (Pág. 7) Toda vez que la acción de incumplimiento tiene como alcance dar la protección a los ciudadanos contra posibles acciones violentarías a sus derechos, así como la falta de cumplimiento por parte de autoridades públicas obligadas a dar cumplimiento a una sentencia o dictamen constitucional y que no se han cumplido en el tiempo ordenado, o el mismo ha sido acatado parcialmente o de forma defectuosa.

Segundo problema jurídico

“Las reglas excepciones a la regla jurisprudencial determinada en la sentencia No. 61-12-IS/19”

La regla jurisprudencial de la (Sentencia No. 66-15-JC/19, 2019) manifiesta:

“Frente a un derecho, reconocido en la Constitución o en un instrumento internacional de derechos humanos, para que procedan las medidas cautelares debe existir una acción u omisión que se encuentre en dos momentos: (1) cerca de producirse una violación (amenaza); (2) se está produciendo la violación. El primer momento se da antes de la violación, y el segundo momento durante la violación de derechos. La violación a los derechos no se ha consumado en el primer momento y solo cabría interponer medidas cautelares. Si se está produciendo la violación de derechos, se causa un daño, entonces procede la garantía jurisdiccional de conocimiento que corresponda (...)”.

En este mismo sentido la (Sentencia No. 66-15-JC/19, 2019) hace referencia a las medidas cautelares puedan ser objeto de análisis en la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, indica:

en el que se presupone que el cumplimiento de las resoluciones dictadas en procesos de medidas cautelares autónomas o las mismas medidas cautelares eran materia de una acción de incumplimiento, pues el Pleno de este Organismo sostiene que la ejecución de una medida cautelar o decisiones provenientes de procesos de medidas cautelares autónomas no pueden ser objeto de dicha garantía jurisdiccional en los términos del art. 436 (9) de la Constitución y artículo 163 de la LOGJCC salvo que la medida cautelar se encuentre inmersa en un caso de decisiones constitucionales contradictorias”. Y refieren adicional que “tampoco conoce acciones extraordinarias de protección sobre medidas cautelares constitucionales por no ser definitivas ni surtir efectos de cosa juzgada sustancial. (Pág. 9)

Por lo que las acciones constitucionales, deben cumplir con los requisitos básicos de la acción, garantizando la seguridad jurídica y que la corte se pronuncie

sobre las competencias otorgadas constitucional y legalmente. Pero existen situaciones excepcionales donde se incumple el objeto de la acción, que puede ser conocida de oficio por el pleno de la corte constitucional, si se evidencia la existencia de gravamen irreparable. Que lo define como: “se evidencia un desacato a los derechos humanos mismo que solo puede ser solventado mediante una vía procesal.” (Pág. 10)

La existencia de un gravamen irreparable habilita a la Corte Constitucional al “acciones que deben ser establecidas ante la presencia de incumplimiento de una resolución constitucional.” (Pág. 10) Pero no “puede ser entendida como la vía para ejecutar las resoluciones de medidas cautelares, ya que los jueces de instancia” (Pág. 11) son los responsables de especificar en sus resoluciones la individualización, obligaciones a cargo de cada destinatario, así como determinar el tiempo, modo y lugar en el que deberán cumplir, y puede pedir apoyo de la Defensoría del Pueblo para su cumplimiento y seguimiento

Argumentos centrales de la Corte Constitucional en relación a la acción de incumplimiento de sentencias

La Corte Constitucional hace referencia en sus argumentos a cuál es “objeto que se considera como inobservancia de sentencias y dictámenes constitucionales y las medidas excepcionales que se determina en la sentencia No. 61-12-IS/19,” (Pág. 18) teniendo como fundamento el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador que determina las atribuciones de la Corte, el “conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.” (2008) Y el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

“La finalidad de la acción de incumplimiento, es en las consecuencias del incumplimiento de dictámenes constitucionales o sentencias dictadas por jueces constitucionales” (Pág. 7) y en los casos de demostrarse desacato total, improcedente o incompleto de las sentencias o dictámenes alegados por el

implicado, “puede llevar a cabo un sinnúmero de tácticas establecidos en la constitución, mismos que serán aplicados hasta que exista una respuesta positiva, de la misma manera las medidas de sanción sean aplicadas.” (Pág. 7)

En la acción de incumplimiento no se puede analizar el fondo de los fallos emitidos por otros jueces, ni modificar la decisión, la facultad que tiene la Corte constitucional es la “de dictar nuevas disposiciones encaminadas a ejecutar la decisión de manera integral o reformar las medidas dispuestas. El alcance de la acción es dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos de violatorios a sus derechos” (Pág. 7), donde las autoridades no han dado cumplimiento con lo ordenado o lo han hecho de manera parcial o de forma defectuosa, de una sentencia o dictamen constitucional, evidenciándose que la reparación no satisface la reparación del derecho violentado.

Las medidas cautelares autónomas tienen como objetivo evitar cualquier vulneración a derechos constitucionales y se encuentran contempladas constitucionalmente en el artículo 87 de la Constitución de la República. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional indica que su objeto es “deberán ser adecuadas a la violación que pretende evitar o detener.”

Con un proceso No. 66-15-JC/19 de 10 de septiembre de 2019 la Corte Constitucional estableció: “Referente a los derechos, establecidos en la constitución y reconocidos por tal autoridad, para dar lugar a la aplicación de mecanismos de protección debe constatarse la omisión al respecto: (1) al verificar una acción de peligro; (2) en el acto de visualizar la amenaza. El primer acto se genera antes de una vulneración de derechos y el segundo en durante el acto. Cabe mencionar que la vulneración de los derechos no se consume desde el primer acto por ello se interponen solamente medidas causales. La vulneración de derechos, genera un perjuicio, procede la garantía jurisdiccional de juicio que corresponda (...)” (Pág. 8) En referencia a lo citado la corte constitucional ha hecho una distinción de “cuando se aplica la medida cautelar se presenta de conjuntamente con una garantía jurisdiccional de conocimiento.” (Pág. 8)

Las medidas cautelares también se encuentran fijadas en el ordenamiento internacional y difieren con la naturaleza de las medidas cautelares del ordenamiento jurídico ecuatoriano. El Reglamento de la Comisión Interamericana en su artículo 25 determina que “(...) la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares. Tales medidas, ya sea que guarden o no conexidad con una petición o caso, se relacionarán con situaciones de gravedad y urgencia que presenten un riesgo de daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano”. (Pág. 8) La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece en su Art. 63.2 una de las potestades de la Corte, es; “Cuando se genera una una acción inmediata, cuando sea necesario evitar daños irreparables en la integridad de las personas, la corte podrá actuar inmediatamente y aplicar medidas que considere pertinentes para el acto. Si existen asuntos que no están bajo su poder, podrá actuar conjuntamente con la comisión”. (Pág. 9) Es así que estas medidas se encuentran tanto en los ordenamientos internos de cada estado y en el ámbito internacional, teniendo como objeto en común que es evitar o hacer cesar la amenaza de violación de un derecho. Estas medidas tienen un carácter cautelar y tutelar a la vez, “no son concluyentes, son establecidas con posibles modificaciones sin embargo para plasmarlas deben ser analizadas previamente por el ente competente.” (Pág. 9)

La señora Elvia Feijoo, realiza una medida cautelar autónoma debido al incumplimiento del proceso No. 141- 2012, que emitió el juez Segundo de Garantías Penales de El Oro, quien dictaminó a la SENA E la devolución mediante la entrega de documentos de titularidad que justifique la propiedad la entregar inmediatamente de la mercadería, sin embargo, no será un limitante para generar acciones pertinentes en base al Código de la Producción. (Pág. 11)

Al no cumplirse la devolución de la mercadería por parte de SENA E, la señora Elvia Sánchez generó un acto procesal de la resolución No. 1412012. La Corte Constitucional del Ecuador mediante sentencia No. 22-13-IS/20, luego de un

análisis profundo respecto de cuándo es procedente la acción de incumplimiento respecto a medidas cautelares autónomas, indica que la misma debe cumplir con dos supuestos de excepcionalidad para su tratamiento; primero “no se pudo evidenciar o limitar la ejecución del proceso No. 141-2012”, (Pág. 11) no cumpliendo el primer supuesto. El segundo supuesto si la medida cautelar generó un gravamen irreparable, la Corte Constitucional verificó que la medida cautelar fue acatada por la SENA en agosto de 2013, con la entrega de la mercadería, con lo que se evidencia que no generó un gravamen irreparable, tutela judicial efectiva, debido proceso, seguridad jurídica y la propiedad no fueron afectadas, por lo que no cumplió con el segundo presupuesto que haya generado un gravamen irreparable.

Los jueces de la Corte Constitucional, identifican en el dictamen de las medidas de protección se establecen presupuestos en casos excepcionales para acciones de incumplimiento.

Lo que refiere al primer presupuesto, no se verifica la existencia de otra garantía constitucional tendiente a limitar o frenar la ejecución de la resolución dictada en el proceso No. 141-2012, no se presenta la excepción delimitada en la sentencia No. 61-12-IS/19, que determina la posibilidad de conocer este tipo de mecanismos a través de la acción de incumplimiento por presentarse decisiones constitucionales contrarias, por lo que no se habría cumplido con el primer presupuesto para tratar el fondo de la acción. (Pág. 11)

El segundo presupuesto es “que la resolución de medida cautelar hubiera generado daño imposible de reparar, no obstante se evidencia que las medidas establecidas fue en agosto del año 2013, la misma fecha en la cual se hizo entrega de la mercancía al accionante que detuvo la SENA, donde se verifica que no existió el perjuicio puesto que se precauteló los derechos, seguridad, protección y la propiedad no sufrieron ningún daño” (Pág. 11), indicando que podía emplearse otros mecanismos de protección o tutela de derechos.

No se identificó “la decisión tomada genere un perjuicio irreparable y sin embargo fueron puestas en práctica” (Pág. 12), correspondiendo rechazar la presente acción.

Consideraciones adicionales

Adicionalmente la Corte advierte que la resolución de medidas cautelares no fue acatada de manera inmediata. Se realiza un llamado de atención a los funcionarios de la Dirección Distrital de Puerto Bolívar de la SENA, teniendo conocimiento de la existencia de medidas cautelares constitucionales, presentaron una denuncia contra la señora Feijoo Sánchez, “las actuaciones que se presentan pueden ser tomadas como una vulneración a los derechos y a la fe procesal”, (Pág.18) por parte de funcionarios públicos.

Las instituciones públicas deben estar orientadas bajo el valor del respeto institucional, por ende, respetar los principios constitucionales y legales vinculados a la buena fe, lealtad procesal y debido proceso. “La Dirección Distrital de Puerto Bolívar de la SENA pudo centrarse en el cumplimiento de los mecanismos procesales antes y después de su ejecución, siempre y cuando lo consideren oportuno, dar inicio a los procesos legales que estaban en marcha. La Corte hace un llamado a los funcionarios de la SENA que no intervinieron en base a la buena fe procesal.” (Pág. 12)

En base a los precedentes se comprueba alegaciones de otro tipo de procedimiento, puesto que se presenta un proceso sancionatorio emitido por el “Consejo de la Judicatura con la destitución del Juez Segundo de Garantías Penales de El Oro, funcionario que ha sido removido del cargo sin sustento alguno, tomando en cuenta la medida cautelar dictada sobre el presente asunto. En la verificación previa efectuada No. 004-2013 que se inicia con la denuncia de la señora Feijoo Sánchez en contra del Director Distrital de Puerto Bolívar, culminó con el

expediente de la investigación” (Pág. 12), cabe recalcar que las acciones no fueron verificadas para garantizar el cumplimiento de una decisión constitucional.

Medidas de reparación dispuestas por la Corte Constitucional

Debido a que la acción de incumplimiento de sentencia constitucional fue negada por la Corte Constitucional no hay medidas de análisis.

Comentarios a la sentencia No. 22-13-IS/20 de la Corte Constitucional Ecuatoriana

De lo indicado en el presente trabajo, podemos determinar los siguientes comentarios:

En referencia a la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, esta se encuentra regulada tanto en la Constitución de la República como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, siendo potestad directa de la Corte Constitucional conocerla, sin que existe ningún otro órgano jurisdiccional que pueda conocerlo, incluyendo aquella acción de incumplimiento que se presente sobre resoluciones de medidas cautelares autónomas

Es imperioso recalcar que, en la presente sentencia, la Corte Constitucional se ha limitado a cumplir sus pronunciamientos para admitir o negar la acción de incumplimiento en medidas cautelares autónomas. Limitándose a dos presupuestos: el primero cuando la medida cautelar se encuentre inmersa en un caso de decisiones constitucionales contradictorias y el segundo cuando se verifique un gravamen irreparable, indicando que serían los dos momentos en donde podrían realizar un pronunciamiento. En este caso la inadmisión de la acción de incumplimiento bajo los dos presupuestos, limita a que las decisiones constitucionales, que no fueran cumplidas, sean susceptibles de una acción de incumplimiento como lo establece la

Constitución y garantizando el debido proceso que debía darse, al referirnos a las medidas cautelares. Consecuentemente, considero que es errado el que la Corte haya limitado que exista conflicto de decisiones contradictorias, es decir se van sobre la misma Constitución que establece que le corresponde a la Corte conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales, el artículo 436 numeral 9, (Constitución, 2008). Y que podría ser entendido como una mala aplicación de la norma, y errónea aplicación de la ley.

No es recurrente que se emitan decisiones constitucionales contradictorias, como se evidencia en el presente caso. La decisión del juez de primera instancia fue acertada, al verificarse la falta de un debido proceso para proceder a incautar la mercadería. En el presente caso se demuestra, que es un grave error la segunda excepción de gravamen irreparable, que no se podría cumplir y que más bien cualquier persona que se encuentre bajo este panorama tendría que presentar otra acción para reclamar sus derechos que fueran a ser violentados o se encuentre siendo violentados, porque no se genera un gravamen irreparable, por lo que muchas acciones de incumplimiento son rechazadas por no cumplir con cualquiera de los dos presupuestos.

Si bien la Corte Constitucional no puede pronunciarse sobre el asunto de fondo dada la naturaleza de la acción de incumplimiento, al realizar su análisis del caso, es evidente que el derecho al debido proceso la accionante estaba en grave riesgo por parte de la SENA, al no iniciar ningún proceso sancionador y al ver sido retenida su mercadería sin que se justifique el motivo en legal y debida forma. Sin embargo, la Corte se limita a hacer un llamado de atención al personal que conforma la SENA puesto que no han tomado acciones conforme al principio de buena fe procesal.

En tal sentido, es reprochable identificar que el máximo organismo de justicia constitucional, no haya tomado los correctivos del caso, cómo sería la sanción directa a los funcionarios públicos de la SENA, conforme lo establece el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, ordenando su destitución,

pues no solo que no cumplieron inmediatamente la resolución en medidas cautelares, sino que de igual forma entorpecieron el proceso de devolución de la mercadería. El llamado de atención no es más que letra muerta, por parte de quienes no cumplen la ley. La misma Corte Constitucional se limita a un control concreto y las sanciones que esta puede disponer a funcionario públicos o personas naturales respecto de no acatar decisiones constitucionales, evidenciándose que no se genera ninguna sanción ante el incumplimiento que podría darse de forma total, parcial, defectuosa o tarde. Obligando a los legitimados activos activen otras vías judiciales, para hacer prevalecer sus derechos.

Por otro lado, encuentro que la Corte en esta sentencia, deja expuesto su accionar limitado, al omitir la facultad determinada en el artículo 22 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, donde pudo disponer que en virtud de los daños irrogados por la falta de cumplimiento de la resolución de medida cautelar por el tiempo que no se cumplió, se sustancie “el incidente de daños y perjuicios, mediante un procedimiento sumario, por este hecho y contra la persona responsable, particular o pública, y su cuantía sea cobrada mediante apremio real”, (LOGJCC, 2009) El presente caso cuenta con pruebas necesarias donde se podría demuestra la falta de cumplimiento a las decisiones emitidas por el juez, de quien tenía que cumplir de manera inmediata. Haciendo de esta manera efectiva la responsabilidad determinada en la ley, en caso de incumplimiento.

En lo que refiere a los dos votos salvados hacen un análisis más profundo, descripción de los posibles problemas jurídicos que se derivan de las reglas jurisprudenciales emitidas por la misma Corte, con los cuales concuerdo la acción de incumplimiento tiene como fin precautar el cumplimiento de las decisiones constitucionales, se restringe y priva a los beneficiarios de acciones correctivas que puede adoptar la Corte Constitucional. En un segundo plano puede hacerse creer que los obligados a cumplir una decisión constitucional no están obligados por no existir una sanción por la falta de cumplimiento. No se puede delimitar a las personas a cumplir requisitos que no están contemplados en norma expresa Lo

único que hacen es limitar el ejercicio pleno de los derechos y a una verdadera tutela judicial efectiva de los ciudadanos ecuatorianos, ante una vulneración de derechos sea esta por funcionarios públicos o personas particulares.

Para finalizar, es importante recalcar que, si bien juez de instancia realizó algunas actuaciones, debió haber redireccionado la causa al encontrarse bajo la vulneración de derechos que se estaban produciendo en ese momento, y de esta manera interrumpirlos. En un segundo plano ni el voto de mayoría como los dos votos salvados analizaron que, si existió la excepción del gravamen irreparable al haberse generado una vulneración de derecho constitucional que, en el presente caso, fue el derecho al trabajo que es la fuente de realización personal y la base de economía de cada persona, por el tiempo que no fue devuelta la mercadería por parte de la SENA, habiendo generado un grave daño.

Propuesta personal de solución del caso concreto

En este caso, la sentencia emitida por el tribunal constitucional fue emitida en base a dos reglas jurisprudenciales emitidas previamente, ya que se limita a conocer la acción de incumplimiento sobre medidas cautelares autónomas sólo si se cumplen con dos presupuestos jurisprudenciales. Desde un enfoque académico a lo resuelto por la Corte Constitucional, modificaría y complementaríala decisión en el siguiente sentido:

El presente caso presenta dos problemas jurídicos para análisis que son derivados de la jurisprudencia el primero la excepción de presentar la acción de incumplimiento por medidas cautelares determinados en la sentencia 61-12-IS/19 y el segundo que la Corte Constitucional es la única competente para declarar el incumplimiento de la garantía constitucional.

Primer problema jurídico

"La excepción de presentar la acción de incumplimiento por medidas cautelares determinados en la sentencia 61-12-IS/19"

Los artículos 87 de la Constitución de la República y el Art. 26 de la LOGJCC, dan a conocer que “los mecanismos de protección es una de las principales medidas de orden jurídico que permite salvaguardar, proteger y hacer cumplir los derechos, mediante la implementación de acciones efectivas de tal manera que no sea violados los derechos. La Corte registró que las medidas cautelares pueden ser de carácter tutelar como cautelar. La expresión cautelar manifiesta que se genera cuando una situación jurídica se genera de manera temporal y tutelar se refiere a la protección directa de los derechos para impedir su vulneración.” (Pág. 19)

Al momento de resolver el primer problema la sentencia No. 61-12-IS/19, donde se estableció que las medidas cautelares que no declaren la violación de derechos ni reparación, “no puede ser objeto de acción de incumplimiento a la sentencia.” (Pág. 15) Teniendo como excepción a esta regla dos circunstancias: “cuando hay decisiones contradictorias y cuando hay gravamen irreparable” (Pág. 15)

Las medidas cautelares son una garantía fundamental para proteger derechos que podrían ser vulnerados o que están siendo vulnerados. El juez designado como de instancia en provincia se contrapone ante el poder del Estado, incluso con otros poderes, esto se produce porque no poseen la capacidad que se requiere para ejecutar el proceso. Una medida cautelar considerada como no ejecutable puede poner en riesgo la protección que poseen los derechos, esta situación le compete directamente al órgano de control social, salvaguardar los derechos de las personas.” (Pág. 15) Indicando que se considera como “error establecer como regla que no están sujetas a cumplimiento.” (Pág. 16)

Los parámetros deberían ser inversos a lo expuesto por la Corte que da a conocer el proceso a efectuarse en base al incumplimiento en medidas cautelares y en asuntos inusuales, no trascendiera, por diversos motivos. (Pág. 15) Se debe tener claro que “los mecanismos de protección aplicados se consideran como un sustento

para salvaguardar los derechos que podrían ser transgredidos o son vulnerados.” (Pág. 15) Algunos casos como el que se estudia, menciona que un juez de primera instancia y de provincia suelen contraponerse ante el poder del Estado o con “grupos de poder del ámbito económico, político o social, que no tienen ningún tipo de conflictos para llevar a cabo lo establecido” (Pág. 15) mediante acciones o resoluciones constitucionales que suelen ser numerosas y diversas. Es importante entender que “un mecanismo judicial que no ejecutada, tampoco puede ejecutarse debido a la vulneración de los derechos, escenario que no puede ejecutarse, sin embargo, tampoco puede mantenerse alejada al caso a la Corte” (Pág. 15). Se considera como omisión grave establecer como medida que “este tipo de obligaciones no están sujetas a la acción de incumplimiento.” (Pág. 15)

Segundo problema jurídico

“¿La Corte es la única instancia jurisdiccional que puede declarar el incumplimiento de la garantía constitucional?”

Cuando el juez establece ciertos criterios con la finalidad de hacer cumplir lo dispuesto por su autoridad, la Corte estableció que los jueces poseen límites con respecto a los procesos. El límite está relacionado al cumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones, puesto que “la autoridad competente designadas para análisis y cumplimiento de las acciones... es la Corte Constitucional.” (Pág. 16) Las medidas cautelares jurisdiccionales cuando no se cumplen o ejecutan, éstas deberán ser resueltas en una acción, siendo exclusiva de la Corte Constitucional.

Por otro lado, las decisiones, son relacionadas con otras similares al control, se pueden ver plasmadas en el contexto histórico, la escasa independencia de la corte por las diferencias existentes con el poder ejecutivo, hecho que produce generar un impedimento con respecto a los límites, proceso que puede producirse mediante garantías constitucionales. (Pág. 16)

La Corte instituyó que los jueces tienen responsabilidad “ante el cumplimiento de medidas cautelares” y que a su vez “será objeto de sanción el

incumplimiento de dichas incumplimiento de sentencias en las garantías constitucionales.” (Pág. 16) Cuando se evidencia “que no han sido efectuadas las órdenes judiciales, es evidentemente que se generó un desacato y siendo importante realizar una aclaración al respecto, con las responsabilidades y sanciones para las personas que no cumplieron con los parámetros establecidos por los jueces.” (Pág. 16)

La Corte Constitucional menciona la (sentencia N. 076-10-SEP-CC en el caso N. 1114-10-EP), (Pág. 16) debiendo entender que la Corte Constitucional ya estableció ciertos parámetros que deben hacer entender que otras reglas rigen. Estableciendo que los jueces “se encargan de hacer cumplir y ejecutar las medidas cautelares” y que a su vez “el juez posee la potestad de sancionar el incumplimiento de los mecanismos de protección emitidos y además de las garantías constitucionales.

En el tiempo que no se llevaron a cabo las medidas cautelares se presentó incumplimiento y debe así declararse, y por ende las personas que no hayan acatado las disposiciones tendrán su respectiva sanción. (Pág. 16)

Si el artículo 30 de la LOGJCC, reconoce la misma sanción en el incumplimiento de decisiones de garantías jurisdiccionales como a las medidas cautelares. No resulta lógico que la Corte Constitucional se limite y ponga excepciones en las medidas cautelares. Ya que en la practica si bien se busca prevenir o cesar la violación de derechos con la medida cautelar sea esta autónoma o conjunta, se obliga a la gente que a falta de cumplimiento se agoten primero otras vías judiciales.

El máximo organismo de control Constitucional no puede limitarse a que las medidas cautelares autónomas constitucionales sean solo aceptadas en acción de incumplimiento bajos excepciones, como el posible conflicto de decisiones contradictorias y aun posible gravamen irreparable. Debiendo recordar que es

competencia y facultad exclusiva de la Corte Constitucional conocer la acción de incumplimiento quien debe conocerla y sancionar en los casos que así lo ameriten.

Decisión:

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

1. Aceptar la acción de incumplimiento, por lo tanto, se dispone:
Declarar el incumplimiento a la resolución de medida cautelar dispuesta, por el juez Segundo de Garantías Penales de El Oro, por el tiempo que no fue ejecutada ni cumplida, por parte de los funcionarios de la SENA E
2. Sancionar a los funcionarios públicos de la SENA E conforme el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, por no haber acatado la resolución de medida cautelar dispuesta, por el juez Segundo de Garantías Penales de El Oro.
3. Disponer, en virtud de los daños irrogados por la falta de cumplimiento por el tiempo que no se cumplió la resolución de medida cautelar, se sustancie el incidente de daños y perjuicios, mediante un procedimiento sumario, por este hecho y contra la persona responsable (SENA E) y su cuantía será cobrada mediante apremio real.
4. Recomendar a las Salas de selección y revisión de la Corte Constitucional, emita una sentencia vinculante que se refiera a la acción de incumplimiento a fin de que se permita garantizar su admisibilidad y conocimiento por parte de la Corte Constitucional.

CONCLUSIONES

Del análisis de la sentencia No. 22-13-IS-20, objeto del presente trabajo, sobre la base del marco normativo y las reglas jurisprudenciales que refieren a la acción de incumplimiento cuando devienen de medidas cautelares autónomas, me permito hacer las siguientes conclusiones:

- En referencia a la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, se ha podido observar que esta acción es competencia exclusiva de la Corte Constitucional, conforme lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, sin que otro órgano jurisdiccional este facultado para su conocimiento. Lo cual permite que, al existir sentencia o resolución de carácter constitucional, que no han sido cumplidas por parte de quienes tenían que hacerlo, sean estos funcionarios públicos o personas naturales, la Corte los pueda sancionar y exigir su cumplimiento, que tiene como fin la reparación integral a la vulneración de derechos.

- Dentro del análisis del caso materia de estudio, se ha demostrado que la Corte Constitucional, no admitió la acción de incumplimiento por no cumplir con ninguno de los dos presupuestos establecidos en la sentencia No. 61-12-IS-19, es decir no se presentaron decisiones constitucionales contrarias, y el segundo presupuesto es que la resolución de medida cautelar hubiera generado un gravamen irreparable. Bajo estas premisas se puede evidenciar que la acción de incumplimiento pierde su naturaleza jurídica, su objeto y finalidad en los casos de medidas cautelares autónomas. La Corte Constitucional, en su afán de regular la procedencia de la acción de incumplimiento, en medidas cautelares autónomas decidió implementar requisitos que no están enmarcados dentro de la Constitución ni la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, limitando su acceso y con ello afectando el derecho a la tutela judicial efectiva. Se evidencia que es importante que la Corte Constitucional deba revisar sus sentencias, que no se ajustan a la realidad de todos los ciudadanos.

- La sentencia No. 61-12-IS-19 limita de forma injustificada el acceso a la acción de incumplimiento respecto de medidas cautelares autónomas, por ser revocables y provisionales. Haciendo una distinción entre decisiones constitucionales definitivas y no definitivas, que es innecesaria en la acción de incumplimiento. Debiendo considerarse que tanto las sentencias, dictámenes o resoluciones constitucionales pueden recaer en el incumplimiento sea este total, parcial, defectuoso o tardío. Olvidando lo dispuesto en el artículo 30 de la LOGJCC que reconoce la misma sanción en incumplimiento de decisiones de garantías jurisdiccionales como en medidas cautelares, por lo que no resulta lógico que la Corte Constitucional se limite y ponga excepciones en medidas cautelares.

- Sería relevante que la Corte Constitucional verifique en los procesos que deriven de medidas cautelares autónomas estas están vigentes o no, por otro lado, el grado de cumplimiento o de su ejecución, permitiendo de esta manera analizar si corresponde a la naturaleza de la medida cautelar que es la de provisional o, por lo contrario, corresponde a una necesidad de tutelar los derechos de manera permanente o definitiva. Considerando que las medidas cautelares tienen el carácter de cautelar por preservar temporalmente una situación jurídica y tutelar porque tienen como objeto impedir o suspender la violación de derechos.

- La identificación y planteamiento para la defensa que debió asumir el abogado patrocinador, era haber presentado una medida cautelar conjunta amparado en la acción de protección, garantizándose de esa manera la interrupción inmediata a la vulneración del derecho constitucional al trabajo que ya estaba siendo afectado y a la falta de un debido proceso por parte de la SENA.

BIBLIOGRAFIA

ÁVILA Benavides, Dayana. Acción de incumplimiento. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016.

BOLAÑOS, Pizara Jorge, (coordinador) “Apuntes Constitucionales”, Corporación de Estudios y Publicaciones.

CUEVA Carrión, Luis. “Medidas Cautelares Constitucionales”. Ediciones Cueva Carrión. Quito. 2012

FERRER Mac- Gregor Eduardo, SILVERO Salguerito Eduardo (Coordinadores) “La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional”, Asunción-Paraguay 2012.

GUARDERAS Izquierdo, Santiago. “Medidas Cautelares en Procesos Constitucionales”. Cevallos Editora Jurídica. Quito. 2014.

MASAPANTA Gallegos, Christian. “Las medidas cautelares en la realidad constitucional ecuatoriana: eficacia en su aplicación y efectividad de la garantía” en Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana. Coord. Jorge Benavides Ordóñez y Jhoel Escudero Soliz. Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC)-Corte Constitucional del Ecuador. Quito. 2013.

PÉREZ Antonio (coordinador). Viabilidad de las Garantías Jurisdiccionales. Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, primera Edición, 2012.

PROAÑO Añazco, Julio. “Las medidas cautelares constitucionales autónomas en el Ecuador”. Disertación previa a la obtención del título de Licenciado en Ciencias Jurídicas. PUCE. Director: Dr. Julio Michelena Ayala. Quito. 2013.

URIBE Terán, Daniel. “Las medidas cautelares en la nueva Constitución del Ecuador” en Apuntes de Derecho Procesal Constitucional. Comp. Juan Montaña Pino y Juan Porras Velasco. Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC)-Corte Constitucional del Ecuador. Quito. 2012.

VILLARREAL, Roberto. “Medidas Cautelares-Garantías Jurisdiccionales en el Ecuador”. Cevallos Editora Jurídica. Quito. 2010.

QUINTANA, Ismael, “Ejecución y acción de Incumplimiento de sentencias constitucionales”, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2017.

AGUIRRE Castro, Pamela Juliana. “El precedente constitucional: la transformación de las fuentes del ordenamiento jurídico”. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Corporación de Estudios y Publicaciones, 2019.

SUÁREZ Bombón, Mercedes Elina. “La reparación integral dentro de la acción de incumplimiento de sentencias.” Análisis de los autos de verificación de

cumplimiento emitidos el primer semestre del año 2015 por la Corte Constitucional del Ecuador. Quito, 2016.

Normativa

Constitución de la República del Ecuador, 2008

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

Jurisprudencia

Sentencia No. 22-13-IS-20 de la Corte Constitucional del Ecuador

Sentencia No. 61-12-IS/19 de la Corte Constitucional del Ecuador

Sentencia No. 154-12-EP/19 de la Corte Constitucional del Ecuador

Sentencia No. 65-12-IS/20 de la Corte Constitucional del Ecuador

Sentencia No. 08-19-IS/22 de la Corte Constitucional del Ecuador

Sentencia No. 103-21-IS/22 de la Corte Constitucional del Ecuador