



DOI: <https://doi.org/10.23857/fipcaec.v6i4.468>

La acción por incumplimiento como garantía constitucional de aplicación de instrumentos internacionales de derechos humanos en el Ecuador

The action for non-compliance as a constitutional guarantee for the application of international human rights instruments in Ecuador

A ação por descumprimento como garantia constitucional da aplicação dos instrumentos internacionais de direitos humanos no Equador

Anabel Cristina Castro-Torres ¹
abg.anabelcastrotorres@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-2701-6291>

Camilo Emanuel Pinos-Jaén ²
cpinosj@ucacue.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-0934-8471>

Correspondencia: abg.anabelcastrotorres@gmail.com

* **Recepción:** 30/08/2021 * **Aceptación:** 22/09/2021 * **Publicación:** 18/10/2021

1. Abogada, estudiante de la Maestría en Derecho Constitucional con Mención en Derecho Procesal Constitucional, Jefatura de Posgrados, Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Ecuador.
2. Docente de la Maestría en Derecho Constitucional con Mención en Derecho Procesal Constitucional, Jefatura de Posgrados, Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Ecuador.

Resumen

El presente artículo analizó la figura jurídica de la acción por incumplimiento como una garantía constitucional jurisdiccional de eficacia del derecho, la cual permite hacer efectivo el cumplimiento de las sentencias, decisiones e informes internacionales de derechos humanos. En este sentido, el estudio se focaliza en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictadas en contra de Ecuador y su efectividad en el país en torno a la aplicación de la acción por incumplimiento. Para ello, la investigación fue de tipo no experimental con un enfoque cualitativo-cuantitativo, y se aplicó el método analítico-sintético. Cabe precisar que el nivel de profundidad de la investigación es de corte exploratoria y descriptiva.

Finalmente, con la investigación se ha establecido que constitucionalmente la acción por incumplimiento, es la vía idónea para ejercer el cumplimiento de sentencias internacionales de derechos humanos; sin embargo no es una acción comúnmente utilizada respecto de las sentencias de la Corte Interamericana en el Ecuador.

Palabras clave: Acción por incumplimiento; Garantías jurisdiccionales; Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; seguridad jurídica; Ecuador.

Abstract

This article analyzes the legal figure of the action for non-compliance as a judicial constitutional guarantee of the effectiveness of the law, which allows for the enforcement of international human rights judgments, decisions and reports. In this sense, the study focuses on the judgments of the Inter-American Court of Human Rights issued against Ecuador and its effectiveness in the country regarding the application of the action for non-compliance. For this, the research was non-experimental with a qualitative-quantitative approach, and the analytical-synthetic method was applied. It should be noted that the level of depth of the investigation is exploratory and descriptive. Finally, the investigation has established that constitutionally the action for non-compliance is the ideal way to enforce international human rights judgments; however, it is not a commonly used action with respect to the judgments of the Inter-American Court in Ecuador.

Keywords: Action for non-compliance; Jurisdictional guarantees; Judgments of the Inter-American Court of Human Rights, legal security; Ecuador.

Resumo

Este artigo analisou a figura jurídica da ação por descumprimento como garantia constitucional judicial da eficácia da lei, que permite fazer cumprir as sentenças, decisões e relatórios internacionais de direitos humanos. Nesse sentido, o estudo se concentra nas sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos proferidas contra o Equador e sua eficácia no país quanto à aplicação da ação por descumprimento. Para isso, a pesquisa foi não experimental com abordagem qualitativo-quantitativa, e foi aplicado o método analítico-sintético. Deve-se notar que o nível de profundidade da investigação é exploratório e descritivo.

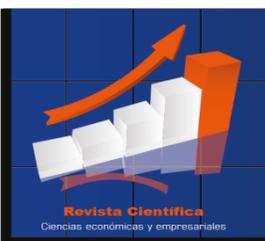
Por fim, a investigação estabeleceu que constitucionalmente a ação por descumprimento é a forma ideal de fazer cumprir as sentenças internacionais de direitos humanos; entretanto, não é uma ação comumente utilizada com respeito às sentenças da Corte Interamericana no Equador.

Palavras-chave: Ação por não conformidade; Garantias jurisdicionais; Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos; segurança jurídica; Equador.

Introducción

Ante la carencia de análisis de la garantía jurisdiccional de acción por incumplimiento como la medida para garantizar el cumplimiento de las sentencias e informes internacionales de derechos humanos en el Ecuador, surge la presente investigación que detalla esta figura jurídica desde una perspectiva teórica y también desde un punto de vista práctico en torno a la realidad del país a partir de la expedición de la carta magna ecuatoriana del año 2008.

El presente artículo analiza la acción por incumplimiento esencialmente respecto a las sentencias e informes internacionales de derechos humanos en el Ecuador, sujetándose en la pregunta central de investigación ¿La acción por incumplimiento garantiza la efectividad en la aplicación de las sentencias e informes internacionales de derechos humanos en el Ecuador? Este análisis permite determinar la efectividad y aplicación de esta acción, cuando se obtiene una decisión en el área de derechos humanos a nivel internacional. El trabajo se encuentra estructurado en cuatro acápites, inicialmente se hace un abordaje de la acción por incumplimiento, su conceptualización y funcionamiento. En un segundo acápite se establece la relación existente del Estado ecuatoriano con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos; en un tercer apartado se realiza un análisis de la acción por incumplimiento en torno a las sentencias de la Corte IDH y finalmente en un



apartado final se efectúa un análisis de la acción por incumplimiento en relación con las sentencias e informes provenientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Constitucional Ecuatoriana. Este estudio permite visualizar el procedimiento idóneo y eficaz para el cumplimiento de una sentencia o informe de derechos humanos que surge a nivel internacional y que debe aplicarse a nivel nacional cuando no existe cumplimiento de las decisiones de estos organismos internacionales por parte del Estado ecuatoriano.

Desarrollo

El Ecuador al consolidarse como un Estado constitucional de derechos y justicia, tiene como rol fundamental la protección de los derechos de las personas que residen en el país, por cuanto “el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 11.9). En esta línea, la carta fundamental ecuatoriana prevé la protección de los derechos de las personas a través de diferentes garantías de carácter constitucional, como las garantías normativas o abstractas, las garantías de políticas públicas servicios públicos y participación ciudadana, las garantías institucionales y las garantías jurisdiccionales (Corte Constitucional del Ecuador, 2011).

A partir de esta clasificación de las garantías, es preciso focalizar la investigación en las garantías jurisdiccionales, las cuales tienen como finalidad la “protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación” (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2015, art. 6), a partir del cual, se pretende proteger los derechos constitucionales de los ciudadanos. La Corte Constitucional en su cartilla N° 3 de Garantías Constitucionales, precisa que las garantías jurisdiccionales “son instrumentos o mecanismos que tienen un carácter reactivo. El ciudadano puede utilizarlos para exigir el restablecimiento o preservación de sus derechos constitucionales cuando estos hayan sido vulnerados” (Corte Constitucional del Ecuador, 2011, pág. 17).

Asimismo las garantías jurisdiccionales también gozan de una clasificación básica en razón de su función: preventivas, reparatorias y de efectividad. Las garantías preventivas como su nombre lo indica, buscan prevenir la vulneración de derechos, entre ellas las medidas cautelares; las garantías

reparatorias tiene como finalidad reparar los derechos vulnerados, entre ellas la acción de habeas corpus, habeas data, acción de protección, extraordinaria de protección y acción de acceso a la información pública. Finalmente, tenemos las garantías jurisdiccionales de eficacia del derecho, las cuales tienen como propósito cumplir con las órdenes emitidas por la autoridad competente, entre ellas se encuentran la acción por incumplimiento y la acción de incumplimiento.

Acción por incumplimiento.

En Ecuador es común la confusión que existe respecto al objeto de dos garantías jurisdiccionales de conocimiento de la Corte Constitucional, a partir de la Constitución de Montecristi, así como en el desarrollo jurisprudencial y normativo. La primera de ellas es la acción por incumplimiento, la cual es una garantía que obliga al cumplimiento de las normas que integran el ordenamiento jurídico y de las decisiones, sentencias e informes internacionales a los cuales se encuentra adscrito el Ecuador; por otra parte, tenemos la acción de incumplimiento, la cual tiene como finalidad “el conocimiento y sanción del incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales” (Armijos, 2021, pág. 2), así como de los acuerdos reparatorios y resoluciones.

En este sentido, esta última tiene un marco de acción en el ámbito interno al buscar cumplir con las sentencias emitidas en el ámbito nacional; mientras que la acción por incumplimiento tiene una esfera en el ámbito internacional debido a que su objetivo es dar cumplimiento a sentencias e informes que provienen del ámbito internacional de derechos humanos. De este modo, estas dos acciones que tienen su campo de acción en el ámbito de la garantía de cumplimiento de decisiones, informes o sentencias provenientes del campo interno e internacional, tienen como objetivo primordial garantizar el cumplimiento de los derechos contenidos en normas jurídicas de aplicación directa y sancionar al Estado cuando se verifique su negligencia en el incumplimiento.

Ahora bien, la acción por incumplimiento se incorpora al ordenamiento jurídico interno con la vigencia de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008 (CRE), y en el artículo 93, precisa:

La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y



exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 93).

Es decir, la acción por incumplimiento tiene por objeto el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos. Concomitantemente, la LOGJCC al ser una norma de carácter orgánico le da forma a esta garantía jurisdiccional en el artículo 52 estableciendo:

La acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos. Esta acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contengan una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2015, art. 52)

Y como norma supletoria se encuentra la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (CRSPCCC) que regula el procedimiento de la acción por incumplimiento, señalando en su artículo 43 que la demanda de acción por incumplimiento seguirá el trámite previsto en los Capítulos I, II y V del Título II de este Reglamento en torno a los aspectos de registro, admisibilidad, sorteo, recepción y sustanciación (Corte Constitucional del Ecuador, 2015, pág. 43)

Al haber realizado un primer acercamiento normativo, se debe precisar que la acción por incumplimiento tiene dos dimensiones utilitarias, la primera que se centra en garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico y la segunda que es el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos en la cual se enfoca este estudio. Por lo tanto este segundo enfoque tiene como objetivo central garantizar el cumplimiento de las decisiones emitidas por una autoridad competente como son las decisiones en sentencia y sancionar a los responsables del incumplimiento con la finalidad de obligarlos a cumplir, ya sean estas disposiciones administrativas, judiciales, leyes u otras decisiones provenientes de autoridad competente. Las autoras (Porrás & Romero, 2010) consideran que “la acción por incumplimiento procura el cumplimiento de las normas para así lograr la eficacia de las mismas” (pág. 141) y por ende, se deduce que esta acción en palabras de las autoras “surge en razón de la protección del derecho a la seguridad jurídica” (pág. 141). La seguridad jurídica es un eje clave de esta acción,

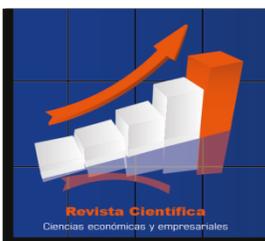
por cuanto su finalidad misma es garantizar el cumplimiento de los derechos generando seguridad jurídica en el Estado y cerrando el ciclo del SIDH en el ámbito internacional y con esta acción en el ámbito interno.

La Corte Constitucional del Ecuador (CCE) respecto a la acción por incumplimiento en la (Sentencia N° 004-13-SAN-CC, 2013) señaló que esta acción “garantiza el principio de seguridad jurídica, puesto que conforme su objeto, procura la aplicación de normas y su cumplimiento” (pág. 9); en este sentido, la naturaleza de esta acción propende a garantizar la seguridad jurídica de la estructura normativa país. Finalmente cabe resaltar que desde un aspecto normativo, la acción por incumplimiento es el mecanismo idóneo para el cumplimiento de decisiones emanadas por organismos internacionales de derechos humanos en torno a la protección de los derechos humanos dentro del Ecuador; sin embargo, cabe cuestionarnos si desde un aspecto material, realmente es efectiva esta garantía jurisdiccional como es la acción de protección en el marco del derecho interno.

El Ecuador y su relación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Internacionalmente el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) se encuentra estructurado por los Estados Americanos que en el marco de su soberanía y la Organización de Estados Americanos –en adelante OEA-, han adoptado una serie de instrumentos internacionales que buscan la promoción y protección de los derechos humanos a nivel internacional. Entre los instrumentos internacionales con los que cuenta el SIDH se encuentra la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los protocolos de derechos humanos, las convenciones sobre temas especializados en el área de derechos humanos, reglamentos, estatutos de los órganos del Sistema Interamericano, entre otros.

En este sentido, el Ecuador forma parte del SIDH y se encuentra en la obligación de cumplir con las disposiciones que prevé este sistema a través de sus dos organismos como son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). El Estado ecuatoriano ratificó la competencia de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) a partir del 28 de diciembre de 1977, así como la competencia contenciosa de la Corte IDH el 24 de julio de 1984 (Corte IDH, 2020). El Ecuador debe acatar las disposiciones y sentencias de estos organismos internacionales con la finalidad de cumplir con sus responsabilidades internacionales y el principio internacional *pacta sunt servanda*. Este principio



implica que todos los Estados deben cumplir con las obligaciones previamente adquiridas y hacerlo de buena fe con la finalidad de mantener un ambiente de reciprocidad internacional; esto conforme a lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 en el artículo 26 el cual dispone que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969, art.26).

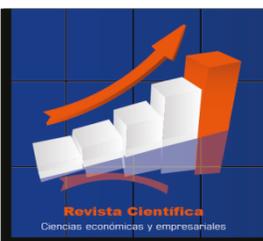
El Estado ecuatoriano precisa la existencia de un bloque de constitucionalidad, que es aquel grupo de cuerpos normativos que no forman parte de la carta magna como tal que fue elaborada por la Asamblea Constituyente en el 2008; pero que a su vez si se incluyen en la constitución debido a que la misma carta fundamental los reconoce como instrumentos internacionales de derechos humanos con la misma categoría que la constitución en esta materia (Sentencia 001-10-SIN-CC, 2010). Este bloque de constitucionalidad permite la aplicación de la constitución y los demás cuerpos normativos internacionales de los cuales el Estado forma parte. En este sentido la CRE señala el orden jerárquico de aplicación de las normas en el Estado en el artículo 425, iniciando con la Constitución, y continuando con los tratados y convenios internacionales de derechos humanos (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Concomitantemente, en relación al nivel que le otorga la CRE a los tratados y convenios internacionales, el artículo 424 inciso segundo del mismo cuerpo normativo, establece que “la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 424), protegiendo el bloque de constitucionalidad y resaltando que los tratados y convenios internacionales de derechos humanos tienen prevalencia sobre la normativa nacional, esto a su vez en razón de que garanticen una protección integral de los derechos humanos. De esta manera, la CRE reconoce el alto valor jurídico que se le concede al derecho internacional de los derechos humanos a través del bloque de constitucionalidad y la correspondiente jerarquía normativa (Salazar Marín , 2013).

De conformidad con lo señalado, la Corte Constitucional Ecuatoriana en la (Sentencia 11-18-CN/19, 2019), señala que el Estado ecuatoriano debe cumplir de buena fe las obligaciones internacionales, mismas que “emanan de un tratado internacional de derechos humanos soberanamente ratificado y no debe justificar su incumplimiento invocando normas del derecho

interno, aún si son constitucionales. De lo contrario, el Estado incurriría en responsabilidades internacionales” (pág. 17), lo que denota el compromiso del Estado ecuatoriano para cumplir y hacer cumplir las decisiones internacionales de derechos humanos a través de sus distintos poderes. A nivel del SIDH, el Ecuador al formar parte de este sistema debe acatar las decisiones que emite la Corte IDH, puesto a que la ratificación la ha realizado mediante el principio de autonomía del Estado y su absoluta voluntad a través de un acto consensual, que en definitiva “es lo que permite el sometimiento a la competencia contenciosa de la Corte” (Miranda Burgos, 2015, pág. 132). Es por esta ratificación de competencias por lo que los estados se comprometen a cumplir sus resoluciones, mismas que tienen carácter vinculante, definitivo e inapelable (Salgado Ledesma, 2012).

Ahora bien, la Corte IDH es un órgano de carácter judicial que propende a la protección de los derechos humanos a través de la función consultiva, contenciosa, medidas cautelares, y supervisión de cumplimiento de sentencias. Según su Estatuto la Corte IDH “es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1979, art. 1). La función que nos compete definir es la función contenciosa, misma que “determina si un Estado ha incurrido en responsabilidad internacional por la violación de alguno de los derechos consagrados en la Convención Americana o en otros tratados de derechos humanos aplicables al Sistema Interamericano” (Corte IDH, 2018, pág. 13); situación que hace referencia a la facultad de determinación de responsabilidad internacional que tiene la Corte IDH respecto a los Estados que han ratificado la competencia de la Corte conforme lo señala la Convención en el numeral 1 del artículo 68, “los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes” (Convención Americana de Derechos Humanos, 1969, art. 68). En este sentido, un Estado es “responsable internacionalmente cuando sus agentes lesionan por acción u omisión los derechos de sus nacionales” (García de Enterría, 1975, pág. 401), lo que nos conduce a presumir que si la Corte IDH determina la responsabilidad internacional de un Estado, esta Corte analizará la supuesta vulneración y de constituirse como tal deberá sancionar al Estado responsable.

Adentrándonos en el ámbito nacional, cuando la Corte IDH establece la responsabilidad internacional del Ecuador en una sentencia y lo declara como agente responsable



internacionalmente de haber vulnerado derechos humanos; el gobierno nacional debe activar una serie de mecanismos internos para dar cumplimiento a su obligación de resarcir y reparar los derechos vulnerados, conforme la sentencia debidamente motivada.

Ahora bien, la competencia para aplicar las sentencias internacionales en cada país es otorgada a cada uno de los Estados a través del Estado central (Torres Asanza, 2013), es decir, la aplicación de las sentencias internacionales es otorgada al gobierno central que a su vez dirige la competencia a la institución correspondiente en el ámbito interno. En el caso ecuatoriano, el Estado central en el año 2008 otorgó esta competencia al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC) a través del Decreto Ejecutivo 1317 del año 2008 emitido por el ex presidente Rafael Correa, con lo cual se convirtió en el órgano encargado de “coordinar la ejecución de sentencias, medidas cautelares, medidas provisionales, acuerdos amistosos, recomendaciones y resoluciones originados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el Sistema Universal de Derechos Humanos...” (Decreto Ejecutivo 1317, 2008, pág. 1).

La derivación de competencias del Estado central al MJDHC debe ser comprendido como una forma de descentralización de competencias que permite la efectividad en el cumplimiento de las sentencias internacionales. En el año 2018, mediante el Decreto Ejecutivo 560 emitido por el presidente de la República Lenin Moreno, se transfiere estas competencias a la Secretaría de Derechos Humanos¹ (Decreto Ejecutivo 560, 2018). Esta Secretaría a su vez dirige la competencia de la coordinación del cumplimiento de obligaciones internacionales a la Secretaría de Derechos Humanos, organismo que forma parte de su estructura interna. La Secretaría de Derechos Humanos tiene de entre sus diversas competencias, la de “coordinar el cumplimiento de obligaciones internacionales en esta materia y la reparación a víctimas documentadas por la comisión de la verdad” (Secretaría de Derechos Humanos, 2021).

A partir de esta competencia otorgada a la Secretaría de Derechos Humanos respectivamente, se vio la necesidad de reforzar el cumplimiento de las sentencias internacionales de derechos humanos, para lo cual la Constitución ecuatoriana de 2008, apostó por la acción por incumplimiento como una figura de rango constitucional que tiene la finalidad de garantizar

¹ La Secretaría de Derechos Humanos se encuentra estructurada con tres subsecretarías: 1) Subsecretaría de Derechos Humanos, 2) Subsecretaría de Erradicación de la Violencia y 3) Subsecretaría de Pueblos y Movimientos.

efectivamente el cumplimiento de entre otras, las sentencias internacionales de derechos humanos (Albuja Varela, 2015).

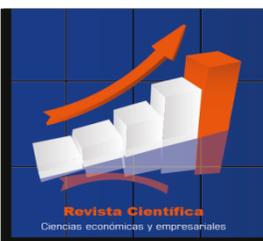
Acción por incumplimiento frente a sentencias de la Corte IDH.

La acción por incumplimiento como garantía jurisdiccional permite, *inter alia*, ejecutar las sentencias e informes internacionales de derechos humanos cuando estas no han sido cumplidas por el Estado ecuatoriano. En tal virtud, la relación entre esta acción y las decisiones internacionales de derechos humanos constituye una herramienta de exigibilidad de cumplimiento en el ámbito nacional.

Es relevante considerar que las decisiones internacionales de las cuales el Ecuador forma parte (por su ratificación) deben ser aplicarlas directa e inmediatamente, sin necesidad de que las víctimas continúen un proceso ordinario o constitucional para su cumplimiento; por cuanto el principio de aplicación directa garantizado por la CRE en los artículos 11.3, 417 y el artículo 426 inciso final señala que “... los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 426). Este principio de aplicación directa exige al Estado ecuatoriano la ejecución inmediata de las sentencias de la Corte IDH, lo cual propende a una garantía de reparación efectiva de los derechos humanos y al archivo del proceso en el ámbito internacional.

En este orden de ideas, la Corte IDH cuenta con una función contenciosa para juzgar y sancionar a los estados que vulneren derechos humanos; sin embargo, esta Corte carece de fuerza coercitiva y esta competencia es subrogada a cada Estado para que aplique las medidas correspondientes. Las sentencias de la Corte IDH son evidentemente emitidas conforme a derecho, pero a su vez deben ser eficaces y ejecutables, por lo cual es importante centrarnos en la ejecución misma, que es la parte medular de un proceso en derechos humanos en el SIDH, por cuanto la ejecución permite que el proceso cumpla con su fin mismo que es la reparación de derechos vulnerados.

La ejecución de la sentencia debe ser aplicada con base en el poder jurisdiccional por su carácter coercitivo; sin embargo, como se ha mencionado en líneas anteriores, la potestad de cumplimiento se encuentra atribuida a la Secretaría de Derechos Humanos que es un organismo de Estado perteneciente al poder Ejecutivo. En este sentido, a la Secretaría se le ha conferido la competencia de coordinación de la ejecución de las sentencias internacionales, más no la potestad jurisdiccional



de ejecución de las sentencias que posee el poder judicial. Si bien, la Corte IDH es un órgano con potestad jurisdiccional, en el ámbito interno la secretaria no es un órgano jurisdiccional y, por lo tanto, carece de dos elementos fundamentales para ejecutar los fallos como son el poder de coerción y el poder de ejecución.

En este sentido, la Secretaría de Derechos Humanos es la encargada de coordinar la ejecución, lo cual no equivale a la potestad jurisdiccional de coerción que obligaría al Estado a cumplir estrictamente lo dispuesto por la Corte IDH en sentencia. Por ende, es pertinente resaltar la labor de la secretaria al ejercer la coordinación de aplicación de las sentencias; sin embargo, se debe aplicar de forma más efectiva las sentencias internacionales para que no devengan en la aplicación de nuevas figuras como es la acción por incumplimiento.

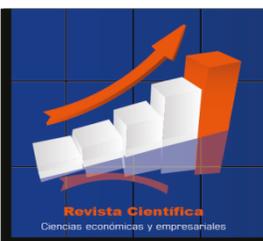
Ahora bien, es importante identificar el funcionamiento de la acción por incumplimiento en Ecuador. En cuanto se refiere a la legitimación activa específicamente en el ámbito de las sentencias de la Corte IDH, le corresponde a los peticionarios o víctimas que han sido declaradas como tal en sentencia; sin embargo, cabe resaltar que la LOGJCC otorga una legitimación activa abierta en garantías jurisdiccionales para que cualquier persona que posea el interés legítimo o el Defensor del Pueblo, pueda proponer la garantía jurisdiccional. En cuanto a la legitimación pasiva, esta acción procederá en contra de “toda autoridad pública y contra de personas naturales o jurídicas particulares cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas, o presten servicios públicos” (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2015, art. 53); así también en contra de particulares cuando “las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos impongan una obligación a una persona particular determinada o determinable” (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2015, art. 53).

Antes de que el legitimado activo presente la demanda, esta garantía goza de un aspecto particular que es el denominado “reclamo previo”. La LOGJCC señala que este reclamo funciona como un paso previo para ejecutar esta acción, mismo que permite el cumplimiento de la sentencia sin la necesidad de iniciar un proceso constitucional. Además, el reclamo previo es un requisito necesario para la admisibilidad de la causa a trámite. La LOGJCC indica cómo funciona el reclamo previo en el artículo 54:

Con el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2015, art. 54).

En este sentido, el peticionario solicita formalmente el cumplimiento de la sentencia internacional al Estado, para que se reparen los derechos vulnerados y reconocidos en la sentencia de la Corte IDH, y si el Estado a través de la Secretaría de Derechos Humanos no se pronuncia en los siguientes cuarenta días término al reclamo previo, ya sea porque no ha cumplido aún o no ha contestado el reclamo, el incumplimiento de la sentencia se habrá configurado y con ello se procede a iniciar el proceso constitucional con la proposición de la demanda de acción por incumplimiento. La demanda en esta acción debe contener conforme precisa el artículo 55 de la LOGJCC el nombre del accionante, la norma jurídica invocada, la sentencia o informe del que se solicita el cumplimiento (obligación clara, expresa y exigible), la identificación del legitimado pasivo, el reclamo previo, la declaración de no haber presentado otra demanda en contra de las mismas personas (por las mismas acciones, omisiones o la misma pretensión) y por último el lugar de notificación (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2015, art. 55). Propuesta la acción ante la Corte Constitucional, la demanda es remitida a la sala de admisiones de la Corte, quienes a su vez se encargarán de admitirla o no trámite. Si no es admitida a trámite, la Corte debe motivar esta decisión con base en el artículo 56 de la LOGJCC que prevé los parámetros de inadmisión de una demanda de esta clase que son cuatro:

Art. 56.- Causales de inadmisión.- La acción por incumplimiento no procede en los siguientes casos: 1. Si la acción es interpuesta para proteger derechos que puedan ser garantizados mediante otra garantía jurisdiccional. 2. Si se trata de omisiones de mandatos constitucionales. 3. Si existe otro mecanismo judicial para lograr el cumplimiento de la norma, sentencia, decisión o informe, salvo en los casos en los cuales, de no admitirse la acción por incumplimiento, se provoque un perjuicio grave e inminente para el accionante. 4. Si no se cumplen los requisitos de la demanda (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2015, art. 56).

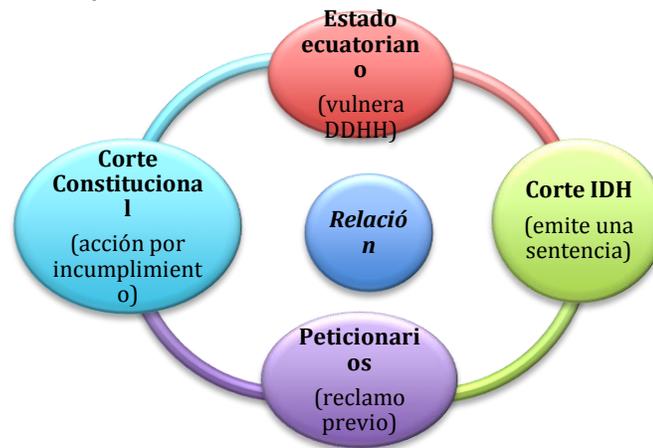


Para que proceda la demanda, la Corte Constitucional se ha pronunciado en la (Sentencia 002-14-SAN-CC, 2014) respecto a los requisitos de procedibilidad para estas acciones, que son dos: a) que la norma o decisión que se pretende cumplir debe tener una obligación clara, expresa y exigible de hacer o no determinada situación; y b) debe verificarse que el acto administrativo, informe o sentencia de organismos internacionales no se pueda ejecutar por las vías judiciales ordinarias (pág. 8).

Una vez que la demanda cumpla con los requisitos establecidos, es admitida a trámite en un lapso de 24 horas, en donde se sortea un juez ponente, se notifica al accionante con la fecha y hora de la audiencia en el término de dos días para justificar el incumplimiento y de ser el caso que existan hechos que deban justificarse, se abre el término de prueba por ocho días tras los cuales se dictará sentencia. En caso de que el accionado no comparezca a la audiencia convocada, se elabora el proyecto de sentencia y la Corte en Pleno emitirá una sentencia en el término de dos días tras la celebración de la audiencia (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2015).

Con base en el proceso detallado para la aplicación de una acción por incumplimiento y la relación con las sentencias de la Corte IDH, podemos determinar la existencia de una relación intrínseca entre: el Estado, la Corte IDH, los peticionarios y la Corte Constitucional. Esta relación parte de la denuncia por vulneración de derechos reconocidos en la CADH que llega a la CIDH, la cual somete a conocimiento de la Corte IDH y mediante sentencia se obliga al Estado la reparación de los derechos de las víctimas; la cual frente al incumplimiento del Estado, se activa como garantía secundaria la acción por incumplimiento en el ámbito interno. De este modo se cierra un círculo de protección de derechos con la debida reparación integral de los mismos conforme lo establece la carta fundamental del Estado.

Gráfico 1. Ciclo de ejecución de las sentencias de la Corte IDH frente a su incumplimiento.



Elaboración: la autora.

Análisis de la acción por incumplimiento de sentencias de la Corte IDH en el Ecuador.

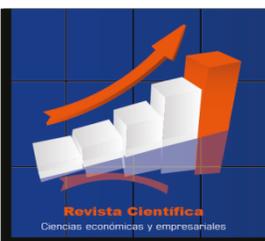
Es importante analizar las acciones por incumplimiento desde un aspecto cuantitativo; para lo cual, luego de revisar la página web oficial de la Corte Constitucional del Ecuador se ha podido identificar:

Tabla 1. Sentencias de acciones por incumplimiento 2008-2021.

Año	Acto administrativo	Sentencias de la Corte	Informes de la CIDH	Total de sentencias de acciones por incumplimiento
2008	0	0	0	0
2009	8	0	0	8
2010	6	0	0	6
2011	0	0	0	0
2012	13	0	0	13
2013	10	0	1	11
2014	5	0	0	5
2015	13	0	0	13
2016	11	0	0	11
2017	6	0	0	6
2018	9	0	0	9
2019	15	0	0	15
2020	17	0	0	17
2021	17	0	0	17

Nota: datos obtenidos de la página web oficial de (Corte Constitucional del Ecuador, 2021)

Fuente: elaborado por la autora.



A partir del año 2008 hasta el mes de julio del año 2021,² del total de acciones resueltas en sentencia por esta Corte, 131 sentencias corresponden a acciones por incumplimiento, de las cuales 130 incumben a acciones por incumplimiento de actos administrativos y una de un informe de la CIDH. Esto nos conduce a concluir que apenas una sentencia corresponde al cumplimiento de informes y decisiones provenientes de organismos internacionales de derechos humanos.

Tabla 2. Acciones por incumplimiento en trámite. Periodo 2008-2021.

Año	Acción por incumplimiento para hacer efectiva la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general	Acción por incumplimiento para hacer efectiva la aplicación de sentencias de la Corte IDH	Acción por incumplimiento para hacer efectiva la aplicación de informes y recomendaciones de la CIDH	Total de acciones
2008	16	0	0	16
2009	106	0	0	106
2010	70	0	1	71
2011	79	0	0	79
2012	46	0	0	46
2013	52	0	0	52
2014	42	0	3	45
2015	43	0	0	43
2016	88	0	0	88
2017	60	0	0	60
2018	60	0	0	60
2019	64	1	1	66
2020	60	0	0	60
2021	41	0	0	41

Nota: datos obtenidos de la página web oficial de (Corte Constitucional del Ecuador, 2021)

Fuente: elaborado por la autora.

Por otro lado, de los procesos de acción por incumplimiento que se encuentran en trámite en la Corte Constitucional en el periodo 2008-2021, de 833 acciones por incumplimiento

² El análisis de este periodo data de la creación de la garantía jurisdiccional de Acción por Incumplimiento con el surgimiento de la Constitución ecuatoriana de 2008; y el corte de que se aplica al mes de julio de 2021, se lo ha efectuado como un periodo de análisis en torno a la fecha de revisión de información y elaboración del presente estudio.

propuestas, 827 son por incumplimiento de actos administrativos, 5 para hacer efectiva la aplicación de informes y recomendaciones de la CIDH y 1 relacionada al cumplimiento de una sentencia de la Corte IDH conocida como el caso Sarayaku vs Ecuador.

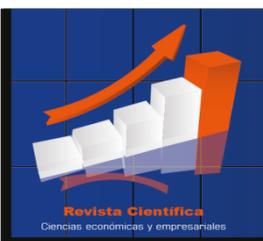
Con base en la información que refleja la tabla 1 y gráfico 2, porcentualmente de las sentencias por acciones de incumplimiento (131 sentencias), apenas el 0.76% que corresponde a una sentencia, está encaminada a hacer cumplir una decisión o informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que es un organismo de carácter internacional.

Por otro lado, de las acciones que se encuentran en trámite que son 833 acciones, apenas 6 de estas acciones pretenden hacer efectivos recomendaciones, medidas cautelares, informes de la CIDH y sentencias de la Corte IDH; lo que atañe al 0.72% del total de acciones. Estas seis acciones en trámite corresponden a los años 2010, 2014 y 2019. Los casos son 1) N° 00010-2010-AN que es una acción por incumplimiento del informe de 17 de marzo de 2009 N° 07/09 de admisibilidad y fondo de la CIDH; 2) caso N° 0017-2014-AN que es una acción por incumplimiento de las medidas cautelares de la CIDH (protección de pueblos Tagaeri y Taromenane); 3) caso N° 0025-2014-AN de la acción por incumplimiento de las medidas cautelares emitidas por la CIDH; 4) Caso No. 0044-2014-AN que es una acción por incumplimiento de medidas cautelares emitidas por la CIDH; 5) caso N° 0038-2019-AN (No punibilidad del aborto por violación) que es una acción por incumplimiento de las Recomendaciones de los Comités para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los Derechos del Niño y contra la Tortura; 6) caso N° 0060-2019-AN que es una acción por incumplimiento de la Sentencia de la Corte IDH del caso Sarayaku.

Con la información del presente apartado se puede concluir que en relación con las demás garantías constitucionales jurisdiccionales, la acción por incumplimiento se encuentra notoriamente en menor aplicación. Se evidencia que del total de acciones por incumplimiento en trámite o sentenciadas, no se alcanza el 1% respecto a acciones por incumplimiento de sentencias, informes o decisiones de organismos internacionales en derechos humanos.

Metodología

La presente investigación es de tipo no experimental con un enfoque cualitativo y cuantitativo y utiliza un método analítico-sintético, por cuanto el método analítico pretende “descubrir y construir



los objetos de conocimiento dividiendo la realidad en sus partes más elementales” (Riofrío, 2015, pág. 18) y el método sintético “une las partes integrándolas en un todo relativo” (Riofrío, 2015, pág. 16). A partir de ello, se aplica un análisis cualitativo del contenido jurídico respecto a la acción por incumplimiento, con base a la doctrina, la jurisprudencia y las respectivas sentencias e investigaciones relacionadas con el tema; y por otro lado, desde un enfoque cuantitativo el trabajo aborda un estudio de la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a la cantidad de acciones por incumplimiento existentes desde su creación con la Constitución ecuatoriana del año 2008 y su aplicación en torno a las sentencias e informes de derechos humanos provenientes del ámbito internacional para ser ejecutadas en el Ecuador.

Resultados

Con base en la revisión documental del sistema de la Corte Constitucional se evidencia que a pesar de que esta acción es la constitucionalmente idónea para esta clase de incumplimiento en el marco de las decisiones internacionales; desde un aspecto material, esta acción no es realmente efectiva en el marco de las decisiones internacionales de derechos humanos, por cuanto menos del 1% de las acciones de esta clase corresponden al área internacional. Sin embargo, cabe resaltar que esta primera conclusión de efectividad no es la única debido a que surge exclusivamente del ejercicio de este tipo de acciones por parte de las víctimas en el ámbito interno. Varias de las sentencias emitidas por la Corte IDH han sido cumplidas totalmente por el Estado, otras se han cumplido de forma parcial e inclusive algunas no se han cumplido en lo absoluto, pero esta situación particular no certifica que las partes hayan acudido a una garantía constitucional como la acción por incumplimiento para que sean cumplidas. Es menester precisar que del gran grupo de acciones por incumplimiento del periodo 2008-2021, apenas una sentencia correspondiente al caso Sarayaku vs Ecuador (2012), la cual llegó a la CC mediante acción por incumplimiento en el año 2019 tras siete años de haber sido expedida, la cual permite cuestionarse ¿Cuál es el trasfondo de las acciones por incumplimiento de estas decisiones internacionales en el Ecuador?, ¿Son efectivas estas acciones respecto a la reparación integral de los derechos de las víctimas?, ¿La problemática surge de la carencia de aplicación de la garantía jurisdiccional o de la falta de incumplimiento de estas decisiones?. Ante este cuestionamiento, se deduce que desde el enfoque constitucional que posee

la presente investigación, la acción por incumplimiento es una garantía formalmente idónea que cumple con las finalidades para las cuales ha sido creada en la carta fundamental de 2008, pero desde la realidad se precisa que no existe una aplicación congruente de estas acciones.

Conclusiones

Como conclusiones finales de la presente investigación, se presentan las siguientes puntualizaciones:

1. La acción por incumplimiento es la acción constitucional jurisdiccional formal e idónea para solicitar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos en el Ecuador. La cual a su vez es una garantía de eficacia del derecho y se la presenta ante la Corte Constitucional del Ecuador.
2. El Estado ecuatoriano forma parte del Sistema Universal de Derechos Humanos y a su vez del Sistema Regional competente, en este caso el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Concomitantemente, la carta fundamental ecuatoriana reconoce la existencia de los instrumentos internacionales de derechos humanos y los sujeta a la misma categoría que la Constitución.
3. Como una tercera puntualización es importante precisar que la acción por incumplimiento es un mecanismo para hacer frente al incumplimiento mismo de las sentencias de la Corte IDH cuando estas no han sido cumplidas en el Estado ecuatoriano, sea este incumplimiento de forma parcial o total. Esta garantía jurisdiccional permite que las sentencias de la Corte IDH se efectivicen y con ello se cierre el círculo de reparación integral que se busca con este tipo de acciones en derechos humanos, cuando estos han sido violentados y han tenido que llegar a un nivel internacional para ser resueltos y a la postre en el país se deja en indefensión con una sentencia que no se puede materializar.
4. Con base a la discusión que contiene el presente trabajo, se concluye que desde el enfoque constitucional que posee la presente investigación, la acción por incumplimiento es una garantía formalmente idónea y que cumple con las finalidades para las cuales ha sido creada en la carta fundamental de 2008. Desde un enfoque de la materialidad se evidencia que no existe una aplicación congruente de estas acciones y que en su generalidad no han sido aplicadas respecto a las sentencias de la Corte IDH.

Referencias

1. Albuja Varela, F. (2015). Ejecución de sentencias internacionales. Mecanismos jurídicos para su efectividad. Serie Magister. Volumen 176. Corporación editora nacional y Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador.
2. Armijos, D. (2021). Acción de incumplimiento. En P. Córdova Vinueza, Las Garantías Jurisdiccionales en Ecuador (págs. 1-27). Corporación de Estudios y Publicaciones.
3. Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador.
4. Asamblea Nacional del Ecuador. (2015). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
5. Convención Americana de Derechos Humanos. (noviembre de 1969). Obtenido de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
6. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. (1969).
7. Corte Constitucional del Ecuador. (2010). Sentencia 001-10-SIN-CC.
8. Corte Constitucional del Ecuador. (02 de agosto de 2011). Cartilla N° 3 Garantías Constitucionales. Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición. Obtenido de http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/Cartilla_3_Garantias_constitucionales/Cartilla_3_Garantias_constitucionales.pdf
9. Corte Constitucional del Ecuador. (2013). Sentencia N° 004-13-SAN-CC. Corte Constitucional del Ecuador.
10. Corte Constitucional del Ecuador. (2014). Sentencia 002-14-SAN-CC.
11. Corte Constitucional del Ecuador. (2015). Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.
12. Corte Constitucional del Ecuador. (2019). Sentencia 11-18-CN/19.
13. Corte Constitucional del Ecuador. (01 de agosto de 2021). Corte Constitucional del Ecuador. Obtenido de <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/BuscadorRelatoria.aspx>
14. Corte IDH. (2018). ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

15. Corte IDH. (2020). ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. .
16. Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (octubre de 1979). Obtenido de https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Estatuto_CorteIDH.pdf
17. García de Enterría, E. (1975). Manual de derecho internacional público. Depalma.
18. Miranda Burgos, M. (2015). La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico interno. Revista IIDH Vol. 60, 129-156.
19. Porras, A., & Romero, J. (2010). Guía de Jurisprudencia Constitucional Ecuatoriana. Tomo 1. Corte Constitucional para el periodo de transición .
20. Presidencia de la República del Ecuador. (9 de septiembre de 2008). Decreto Ejecutivo 1317. Obtenido de https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf
21. Presidencia de la República del Ecuador. (03 de agosto de 2018). Decreto Ejecutivo 560. Obtenido de <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2018/12/Decreto-Ejecutivo-Nro.-560.pdf>
22. Riofrío, J. (2015). La selección del método en la investigación jurídica. 100 métodos posibles. Revista de educación y derecho N°12, 1-27.
23. Salazar Marín , D. (2013). La acción por incumplimiento como mecanismo de exigibilidad de sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos respecto de Ecuador. Iuris Dictio.
24. Salgado Ledesma, E. (2012). La probable inejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Revista Mexicana de Derecho Constitución. Num. 26, 221-260.
25. Secretaría de Derechos Humanos. (03 de agosto de 2021). Obtenido de <https://www.derechoshumanos.gob.ec/subsecretaria-de-derechos-humanos-ec/>
26. Torres Asanza, B. (2013). La acción por incumplimiento en el Ecuador en el marco de la constitución de 2008: ¿Realidad o ficción jurídica? Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador.