

El cumplimiento de las sentencias de acción de protección en Ecuador

Alexandra Ruiz



Serie Magíster

El cumplimiento de las sentencias de acción de protección en Ecuador

Alexandra Ruiz



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



CASA ANDINA

Serie Magíster
Vol. 244

El cumplimiento de las sentencias de acción de protección en Ecuador
Alexandra Ruiz

Primera edición
Coordinación editorial: Casa Andina
Corrección de estilo: Patricia Eguiguren
Diseño de la serie: Andrea Gómez y Rafael Castro
Impresión: Ediciones Fausto Reinoso
Tiraje: 300 ejemplares

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar,
Sede Ecuador: 978-9978-19-930-5

Derechos de autor: 056141

Depósito legal: 006044

© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Toledo N22-80

Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426

• www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión de pares ciegos, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Impreso en Ecuador, abril de 2019

Título original:

«Cumplimiento de sentencias de acción de protección de derechos en la realidad ecuatoriana»

Tesis para la obtención del título de Magíster en Derecho

Autor: María Alexandra Ruiz Cabrera

Tutor: César Montaña Galarza

Código bibliográfico del Centro de Información: T-1422

*A Angie y Laura,
porque una sonrisa suya sobrepasa los umbrales
de la felicidad absoluta. A su señoría*

CONTENIDOS

Agradecimientos	9
Introducción	11

Capítulo primero

Sentencias de garantías jurisdiccionales: Mecanismos de cumplimiento y factores de incumplimiento	13
1. La sentencia constitucional y su incumplimiento	14
1.1. Sentencias constitucionales: Aspectos de las sentencias de garantías jurisdiccionales.....	16
1.2. El cumplimiento obligatorio de las sentencias de garantías jurisdiccionales.....	19
1.3. El rol del juez constitucional frente al cumplimiento de las sentencias de garantías	21
1.4. La reparación integral en las sentencias de garantías jurisdiccionales.....	24
1.5. Tipos de cumplimiento de sentencias	27
1.5.1. Estructura de las sentencias constitucionales de garantías jurisdiccionales.....	27
1.5.2. Cumplimiento parcial, aparente, defectuoso y tardío de las sentencias constitucionales de garantías jurisdiccionales	28
2. Mecanismos de cumplimiento de sentencias constitucionales de garantías de derechos	32
2.1. Existencia de mecanismos de cumplimiento de las sentencias constitucionales de protección de derechos	34
2.2. Mecanismos de cumplimiento de las sentencias de garantías jurisdiccionales en el derecho comparado.....	35
2.2.1. Parámetros de la Corte IDH respecto al cumplimiento de sus sentencias.....	36
2.2.2. El trámite de cumplimiento y el incidente de desacato en Colombia.....	39
2.3. Factores de incumplimiento en las sentencias de garantías jurisdiccionales.....	41
2.3.1. Factores normativos	42

2.3.2. Factores jurisprudenciales	46
2.3.3. Factores de índole económica y social	54

Capítulo segundo

Cumplimiento de las sentencias de acción de protección de derechos y sus mecanismos de cumplimiento en el ordenamiento jurídico ecuatoriano	61
1. Cumplimiento de las sentencias constitucionales de garantías de derechos en el Estado ecuatoriano	62
1.1. La acción de protección como garantía de derechos en Ecuador.....	64
1.2. La reparación integral en la acción de protección	68
2. Mecanismos de cumplimiento en el ordenamiento jurídico ecuatoriano	71
2.1. Mecanismos que garantizan el cumplimiento de las sentencias de acción de protección	73
2.1.1. Acción de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.....	74
2.1.2. Evolución de la acción de incumplimiento	78
2.1.3. Trámites de verificación, trámite incidental.....	82
2.2. Responsabilidades que genera el incumplimiento de sentencias de acción de protección	83
3. Procedimiento frente al incumplimiento de las sentencias de acción de protección	87

Capítulo tercero

Factores de incumplimiento de las sentencias de acción de protección bajo el análisis de fallos de la acción de incumplimiento.....	91
1. Análisis de fallos.....	93
1.1. Factores normativos	93
1.1.1. Ambigüedad y contradicción.....	93
1.1.2. Laguna o ausencia de norma a la que remite la sentencia	94
1.2. Factores jurisprudenciales	95
1.2.1. Errores lingüísticos en la sentencia	95

1.2.2. Errores de motivación o contradicciones entre la parte motiva y decisiva de la sentencia	97
1.2.3. Vacíos en la parte resolutive de la sentencia.....	101
1.2.4. Incumplimiento basado en una aclaración o ampliación contradictoria de la sentencia inicial.....	105
1.2.5. Sentencias contradictorias respecto a casos análogos	108
1.2.6. Sentencias inejecutables	109
1.3. Factores de índole económica y social.....	115
1.3.1. Falta de recursos económicos para el acatamiento de lo dispuesto en el fallo	115
1.3.2. Dolo, negligencia o resistencia a cumplir de los sujetos.....	115
2. Análisis respecto a la comprobación del estudio.....	122
Conclusiones	125
Bibliografía.....	129

AGRADECIMIENTOS

A Dios y a la vida, por poner en el camino que transito la fortuna, representada en personas que se han encargado de nutrirme con la fuerza suficiente para avanzar cuando la noche parece ser más oscura.

A mis padres, por darme una familia sólida. Por dejar de lado sus ocupaciones para que yo no me aparte de la labor maternal y cuidado de mis dos hijas.

Imperdonable omisión sería no agradecer al doctor Franco, por impulsarme a continuar, su aporte ha sido fundamental, al igual que su voz de ánimo.

Agradezco a Ecuador, país generoso y afable. A la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, centro de calidad y excelencia académica. A su gente y a mis amigos y compañeros un gracias por su colaboración y ayuda.

A la Corte Constitucional del Ecuador, institución en la que he aplicado todo lo aprendido, con la certeza de que estoy haciendo patria en tierra ajena y propia.

A mi tutor, César Montaña, por su paciencia, colaboración y disposición para satisfacer las inquietudes académicas y de vida.

A toda mi gente, que me espera y de la cual hoy demando un abrazo de felicidad.

INTRODUCCIÓN

Partiendo de la premisa inicial de que la apuesta del constituyente fue la protección de los derechos de los ecuatorianos, el empeño de resguardarlos no puede verse abandonado tan solo a una sentencia favorable hacia ellos; por el contrario, debe imperar la idea de que un proceso de garantías jurisdiccionales culmina cuando se consigue la materialización de lo dictaminado por el operador de justicia y hasta ese momento el papel del Estado, como garante de los derechos, permanece activo.

Por lo expuesto, esta investigación tiene como objetivo verificar que hay sentencias dictadas para la protección de derechos que no se cumplen, debido a diversos factores que imposibilitan, obstaculizan o dilatan su acatamiento, desobedeciendo el mandato en el que se funda el Estado constitucional de derechos y de justicia.

Para lograr su objetivo, este trabajo se desarrolla en tres capítulos: en el primero, se recogen de manera teórica los conceptos que destacarán la obligatoriedad de cumplir las sentencias constitucionales que versan sobre derechos, así como la importancia de los mecanismos que todo ordenamiento jurídico incorpora para no dejar a la deriva el cumplimiento de estos fallos; se realizará también una clasificación de los posibles factores que no permiten que los fallos se ejecuten, para obtener una lectura y una mejor aproximación a la temática tratada.

El segundo capítulo permitirá conocer la realidad en la cual se realiza el estudio; es una interacción con las garantías jurisdiccionales, la acción

de protección y la acción de incumplimiento, que brindarán la totalidad de los insumos que se analizan en el acápite aplicativo del trabajo.

El capítulo final describirá la metodología utilizada y, tomando los elementos fácticos de cada caso y lo dictaminado por la Corte Constitucional, ubicará las sentencias estudiadas en los factores que han sido clasificados en el acápite inicial.

Todo el estudio se guía por el patrón de la protección de los derechos constitucionales y de esa manera se articula el trabajo, justificando la importancia del tema. Además, se dan a conocer los conceptos usados y se estudia lo sucedido en la realidad concreta de los derechos constitucionales. Por último, se llega a la conclusión de que la tesis ha logrado ser verificada y se alerta sobre los responsables y las consecuencias de los incumplimientos en las sentencias dictadas para proteger aquellos derechos en los que se insiste, ya que son el pilar del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

CAPÍTULO PRIMERO

SENTENCIAS DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES: MECANISMOS DE CUMPLIMIENTO Y FACTORES DE INCUMPLIMIENTO

Este capítulo tiene por objeto precisar, apoyados en las concepciones doctrinarias generales, tres temas centrales que delinearán el trabajo aplicativo: las sentencias de garantías jurisdiccionales, los mecanismos de cumplimiento y los factores de incumplimiento. De esta manera, inicia el estudio con una aproximación a las sentencias constitucionales y, en su especie, a aquellas dictadas dentro de las garantías jurisdiccionales, de las cuales se destacará su importancia, de cara a los derechos que protegen.

Bajo el entendido de que las sentencias se dictan para ser cumplidas, es imperativo evaluar el grado de obligatoriedad que se les ha otorgado y el papel que debe cumplir un juez que conoce y falla respecto a los derechos constitucionales. Para analizar dicho cumplimiento, se debe conocer en qué momento se puede dar por concluida una sentencia de garantía jurisdiccional, precisión para la cual se desarrollará el concepto de reparación integral y los diferentes tipos de cumplimiento que evidencian tales fallos.

Además, para saber cómo se están tratando los mecanismos de cumplimiento fuera del ordenamiento jurídico de estudio, se analizarán los parámetros que sigue la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la legislación colombiana. Para finalizar, después de acoger la doctrina que describe los aspectos y elementos por los cuales las sentencias de cualquier tipo no se cumplen, se propone una clasificación de aquellos factores causantes de que las sentencias de acción de protección en el Estado ecuatoriano no se ejecuten.

1. LA SENTENCIA CONSTITUCIONAL Y SU INCUMPLIMIENTO

Las sentencias constitucionales son de gran importancia dentro de los ordenamientos jurídicos, pues en ellas se interpreta el texto constitucional y, en su mayoría, son el producto de un proceso de deliberación, en el cual las partes procesales y el operador de justicia han acercado el contenido formal y material de la Constitución a un aspecto de la realidad, generando una decisión que contiene obligaciones positivas y/o negativas para determinados agentes. Abel Zamorano señala que:

Las sentencias constitucionales constituyen las decisiones jurisdiccionales más importantes de los tribunales constitucionales [*sic*], tanto desde el punto de vista jurídico, como de su trascendencia política, pues dicha decisión se refiere a la interpretación de la Constitución del Estado. De ahí que las mismas sean fuente de derecho y, en nuestro medio, constituyen o forman parte del bloque de constitucionalidad.¹

Desde una perspectiva clásica, se ha asociado este tipo de sentencias a un instrumento declarativo de los derechos constitucionales, en el que se da contestación a las pretensiones de las partes procesales; empero, su ejecución y cumplimiento se los atribuía a los órganos administrativos, tal como destaca Gozaíni, al manifestar que la sentencia constitucional declara, pero no ejecuta.²

1 Abel Zamorano, «La sentencia constitucional», en *Derecho procesal constitucional*, t. IV, ed. Eduardo Velandia (Bogotá: Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional, 2013), 35.

2 Osvaldo A. Gozaíni, «Sobre sentencias constitucionales y el efecto *erga omnes*», en *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, ed. Gisela Elsner (Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung: 2008), 168.

Para debatir sobre el cumplimiento de las sentencias constitucionales,³ se debe mencionar que aquellas emitidas por cualquier órgano jurisdiccional tienen como objeto llegar a cumplirse, pues no tendría asidero si —luego de un proceso, ya sea legal o constitucional— el producto final expresado en la sentencia no llega a materializarse.⁴ En este orden de ideas, Zamorano manifiesta que uno de los elementos característicos de las sentencias constitucionales constituye la obligatoriedad en cuanto a su cumplimiento, generándose, mediante esta, un efecto de irradiación que vincula, además de las partes procesales, a los poderes públicos, que deben velar porque estas sean acatadas y lleguen a hacerse efectivas, razón con la que concordamos, pues solo con el cumplimiento integral de las sentencias se garantizan y justifican tanto la institucionalidad de todo ordenamiento jurídico como el andamiaje jurisdiccional, desplegado para el conocimiento y resolución de litigios.

En la misma línea, el cumplimiento de las sentencias de orden constitucional permite afianzar la seguridad jurídica, la supremacía material de la Constitución⁵ y acatar el postulado de la tutela judicial efectiva, que se conceptúa como la potestad de acudir a un órgano

3 Es de aclarar que a priori se entendería que las sentencias constitucionales son aquellas dictadas por la Corte Constitucional, en virtud de sus facultades, entre otras: el control de constitucionalidad, las acciones extraordinarias de protección, la acción de incumplimiento, pero también adquieren la misma denominación aquellas providencias emitidas por las judicaturas y cortes de la justicia ordinaria, que se invisten de la facultad constitucional en conocimiento de cinco garantías jurisdiccionales, entre las que se encuentra la acción de protección que se retomará luego.

4 En el texto de Claudia Storini y Marco Navas se realiza una aproximación a las definiciones de eficacia, eficiencia y efectividad y se resalta que dichos términos pueden ser confusos; no obstante, los autores dan una definición acertada; por ello, para el presente trabajo se usará el término *efectividad* por ser el que más se vincula al cumplimiento y a la realidad social. La definición del concepto en mención es: «la capacidad de las normas “instrumento” de conseguir el objetivo pretendido, es decir el grado de aplicación real de las normas por los órganos competentes y su cumplimiento por parte de los destinatarios». Claudia Storini y Marco Navas, *La acción de protección en Ecuador: Realidad jurídica y social* (Quito: Corte Constitucional del Ecuador / CEDEC, 2013), 51.

5 Se entiende la seguridad jurídica como el respeto a la Constitución y a su supremacía material, como una constitución fundante del Estado que se acata en todo el ordenamiento jurídico que funda.

del Estado para que se otorgue una respuesta fundada en el derecho a una determinada pretensión;⁶ el presupuesto descrito para el presente trabajo ha evolucionado y en la actualidad se concibe su agotamiento en el momento en que se cumple con lo resuelto en la decisión dispuesta por la autoridad competente.

De acuerdo con lo expuesto, pese a la existencia de directrices doctrinales claras respecto al cumplimiento de las sentencias constitucionales, es necesario evidenciar en las realidades de cada ordenamiento jurídico si toda la normativa dispuesta se está acatando; en caso contrario, se deben determinar y analizar los elementos que impiden que estas concluyan como en el derecho previsto. Es mandatorio diferenciar los distintos tipos de sentencias constitucionales para centrar el estudio en aquellas dictaminadas en los procesos de garantías jurisdiccionales, que serán objeto de este análisis.

1.1. SENTENCIAS CONSTITUCIONALES: ASPECTOS DE LAS SENTENCIAS DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES

Para dotar de contenido a esta temática, es necesario esclarecer que las sentencias constitucionales pueden ser de dos tipos: las primeras emanan de los máximos órganos de cierre de la justicia constitucional, cortes o tribunales constitucionales; y las segundas las dictan aquellos jueces que, perteneciendo a la justicia ordinaria, toman la investidura constitucional para pronunciarse respecto a aquellas garantías que contemplan los órdenes jurídicos sobre los derechos.

Son muchas las clasificaciones que la doctrina ha realizado sobre las primeras, previendo para ello diferentes parámetros que, además, dependen de cómo se ha ido desarrollando el derecho jurisprudencial; así, para el caso colombiano, Hernán Olano realizó una clasificación conforme a la modulación tradicional, a la modulación atípica, y, finalmente, a la modulación relativa a su efecto en el tiempo, según las líneas

6 Vanessa Aguirre, *Tutela jurisdiccional del crédito en el Ecuador* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Ediciones Legales, 2012), 98.

jurisprudenciales,⁷ entre otras. En el caso ecuatoriano, se observa una primera división entre las sentencias de control de constitucionalidad y las de las garantías jurisdiccionales de derechos.⁸

Bajo la última óptica, y para lograr los efectos propios de este estudio, se requiere otra clasificación general, la de Domingo García, quien —destacando la importancia del cumplimiento de las sentencias constitucionales— presenta una primera división en dos grandes grupos y afirma que:

Son tan sentencias como las otras y tienen o deben tener la misma estructura. Sin embargo, la temática de estas sentencias tiene algo especial, pues no se dirige a satisfacer un intento privado o de beneficio de miembros de una sociedad determinada. Aún más se trata de poner en cumplimiento el texto fundamental que da cuenta de una sociedad, y no de un código procesal cualquiera, por lo que su vigencia es más importante. Pues si una Constitución base y soporte de todo un ordenamiento jurídico no se cumple, constituye un demérito que afecta el resto del ordenamiento. Lo anterior se confirma con el hecho de que las sentencias constitucionales tienen importancia precisamente porque cautelan fundamentalmente

-
- 7 Cabe resaltar que se han presentado varios tipos de clasificaciones de sentencias, uno de los cuales ilustra las divisiones respecto a las caracterizaciones, realizado según las sentencias emitidas por la Corte Constitucional de Colombia. En dicho estudio se establecen varias clase de sentencias: las estimatorias y desestimatorias; las sentencias manipulativas, que pueden ser interpretativas o condicionales, integradoras o aditivas, sustitutivas, apelativas o exhortativas; las relativas al efecto temporal: retroactivas o pro futuro; las de inconstitucionalidad diferida respecto al derecho de los jueces pueden ser: fundadora, hito, pop, entre otras; las sentencias sin modulación pueden ser de control concreto de la constitucionalidad, declarativas de inconstitucionalidad, de inconstitucionalidad por omisión, sentencias con efectos en el ámbito personal, sentencias atípicas, o sentencias sobre omisiones legislativas. Hernán Olano, «Tipología de nuestras sentencias constitucionales», *Vniuersitas, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana* 53, n.º 108 (2004): 571-602, <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14750>.
- 8 Para las sentencias de control de constitucionalidad se plantea otra división: interpretativas, exhortativas y manipulativas, y para las de garantías de derechos realiza una clasificación respecto al efecto que generan: inter partes, inter pares, efectos *inter comunis* o de estado inconstitucional de cosas. Pamela Aguirre, «Los efectos de las sentencias constitucionales», en *Derecho procesal constitucional*, t. 4, ed. Eduardo Velandia (Bogotá: VC Editores / Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional, 2013), 69.

dos aspectos que son clave: los derechos fundamentales y la jerarquía normativa.⁹

Así, se destacan dos aspectos que son la guía para esta clasificación: el que versa sobre la jerarquía normativa y el que atiende a los derechos fundamentales, que son conocidos jurisdiccionalmente en trámite de las sentencias de garantías jurisdiccionales, temática que es de nuestro particular interés.

Antes de analizar la naturaleza de las denominadas garantías jurisdiccionales, es menester destacar que en el contexto ecuatoriano aquellas hacen parte de las llamadas garantías constitucionales; así, para Ramiro Ávila Santamaría estas pueden agruparse en distintas categorías, entre las que se destacan, de manera general, las que cumplen un papel en función de los poderes del Estado, que se dividen en garantías normativas, políticas públicas y garantías jurisdiccionales; las últimas tienen como objetivo primigenio la tutela y protección de los derechos contemplados en la Carta Suprema.¹⁰

Retomando la división propuesta, que clasifica las sentencias en las estudiadas exclusivamente por las cortes o tribunales constitucionales y aquellas conocidas por los jueces ordinarios, se debe indicar que estas últimas judicaturas son las primeras instancias en conocer las sentencias de garantías jurisdiccionales, pues son presentadas por los ciudadanos de manera reactiva frente a una posible vulneración de sus derechos y, posteriormente, se faculta a los máximos órganos de justicia constitucional su posterior y eventual u obligatorio estudio.¹¹

Entonces, el abordaje de la temática relativa a las garantías jurisdiccionales cobra importancia, pues —siguiendo el hilo conductor de este trabajo— se estudiarán los factores por los cuales no se cumple la garantía jurisdiccional más genérica y usada en Ecuador: la acción de protección. Para este estudio se analizará otra garantía jurisdiccional

9 Domingo García citado en Abel Zamorano, «La sentencia constitucional», 35.

10 Ramiro Ávila Santamaría, «Las garantías: Herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales de la Constitución del 2008», en *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, eds. Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva y Rubén Martínez (Quito: MJDH / Tribunal Constitucional, 2008), 93.

11 Caso colombiano con la facultad de una eventual revisión por parte de la Corte Constitucional de los fallos emitidos en sede de acciones de tutela.

autónoma que sirve como mecanismo de cumplimiento: la acción de incumplimiento. Una vez delimitado el estudio a las sentencias de garantías jurisdiccionales, se debe resaltar la importancia de la obligatoriedad que debe persistir en el cumplimiento de aquellas.

1.2. EL CUMPLIMIENTO OBLIGATORIO DE LAS SENTENCIAS DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES

Es fundamental reconocer que los derechos constitucionales están provistos de garantías, pues de lo contrario no serían más que enunciados jurídicos, que no configurarían ningún régimen constitucional eficaz.¹²

La separación entre derecho y garantía y la circunscripción de este último a la materialización del primero llevan a la conclusión de que nos encontramos frente a *derechos de papel*, ya sea porque no son susceptibles de la tutela judicial o porque no es claro el sujeto obligado o el contenido de la obligación. La necesidad desde el derecho, como sistema jurídico, no radica en tratar de argumentar si un derecho es verdaderamente fundamental, sino en la posibilidad de crear mecanismos adecuados para su protección y, por lo tanto, de que su ejercicio sea efectivo, indicando que la crisis de ineffectividad de los derechos puede superarse mediante la elaboración e implementación de técnicas de garantías idóneas para conseguir su fin y solo de esa manera asegurar el máximo grado en la efectividad de los derechos.¹³

En palabras de Nino, el incumplimiento de las sentencias declarativas de vulneraciones de los derechos llevaría a una especie de escepticismo, donde los derechos humanos consagrados en la Constitución son falsas promesas que no tienen utilidad alguna.¹⁴ Para apoyar esa idea, Luigi Ferrajoli, al hablar del constitucionalismo del futuro, manifiesta que:

Los derechos fundamentales incorporados en las constituciones deben ser garantizados y satisfechos concretamente; el garantismo, bajo este aspecto, es la otra cara del constitucionalismo, dirigida a establecer las técnicas

12 Jorge Zavala, *Derecho constitucional, neoconstitucionalismo y argumentación jurídica* (Guayaquil: Edilex, 2010), 298.

13 Carolina Silva, «Las garantías de los derechos» en *Neoconstitucionalismo y sociedad*, ed. Ramiro Ávila Santamaría (Quito: MJDH, 2008), 62-4.

14 Carlos Nino, *Ética y derechos humanos: Un ensayo de fundamentación*, 2ª. ed. (Buenos Aires: Astrea, 2005), 1-7.

de garantías idóneas y a asegurar el máximo grado de efectividad a los derechos constitucionalmente reconocidos.¹⁵

Estas posturas doctrinarias son acertadas, pues los derechos consagrados en la Constitución son la apuesta del actual constitucionalismo. Se reitera la idea de que las sentencias sobre los derechos son de obligatorio cumplimiento y no constituyen disposiciones programáticas o enunciados retóricos, toda vez que esta obligatoriedad garantiza la certeza y eficacia del proceso constituyente, evitándose de esta forma que los derechos de las personas continúen sacrificándose pese a contar con una sentencia favorable.

Adicionalmente, la importancia de estas sentencias radica en que, dentro del sistema constitucional, los derechos que integran una Constitución constituyen límites y vínculos para todos los poderes públicos y particulares;¹⁶ así, en el denominado *constitucionalismo garantista*¹⁷ los derechos son, sin duda, preponderantes. Sobre el tópico, la Corte Interamericana señala que: «La efectividad de las sentencias depende de su ejecución. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento».¹⁸ Se entiende, entonces, que la aplicación idónea hace referencia a que cada fallo debe adaptarse a la realidad y a las particularidades que eventualmente enfrente, afirmación que está dotada de lógica, ya que de esa idoneidad depende la satisfacción del derecho vulnerado.

Por lo dicho, la labor judicial de acoplar lo dispuesto normativamente a una realidad concreta ya no puede ser una actividad silente,

15 Luigi Ferrajoli, «La democracia constitucional», en *Desde otra mirada: Textos de teoría crítica del derecho*, comp. Christian Courtis (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires / Eudeba, 2001), 45.

16 *Ibíd.*, 45.

17 El constitucionalismo garantista es un nuevo paradigma dentro del derecho y de la democracia, en el cual los viejos derechos naturales son *positivizados*, convirtiéndose en principios jurídicos vinculantes para todos los titulares de las funciones normativas, perteneciendo ahora a la garantía al pueblo. Luigi Ferrajoli, «Constitucionalismo principialista y constitucionalismo garantista», *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho* n.º 34 (2011): 20.

18 Corte IDH, «Sentencia (Fondos, Reparaciones y Costas)», en *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, 2 de febrero de 2001, párr. 73.

sino que, por el contrario, exige de los operadores de justicia un papel protagónico y serio a la hora de decidir sobre los derechos.

1.3. EL ROL DEL JUEZ CONSTITUCIONAL FRENTE AL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE GARANTÍAS

Como se anunció antes, cabe destacar que nos referimos, en primer lugar, al papel que cumplen los jueces constitucionales, especialmente aquellos que conocen el estudio de las garantías jurisdiccionales; en un segundo momento se precisarán las atribuciones del órgano especializado, la Corte Constitucional, para hacer efectivo el cumplimiento de las sentencias.

Históricamente, se ha pensado en el juez constitucional como en un actor ajeno a la realidad social y, bajo las perspectivas minimalistas, se estableció que el mundo del juez es el proceso y la petición de las partes procesales, su exclusivo campo de análisis; sin embargo, en la configuración del derecho constitucional moderno esta conceptualización de un juez mecánico ha sido superada por la del juez activo o imbuido de un dinamismo permanente.¹⁹ En este sentido, han surgido diversas corrientes teóricas asociadas con esta labor; expresiones como activismo judicial²⁰ o el gobierno de los jueces²¹ (su equivalente anglosajón es *Government by Judiciary*)²² evidencian esta marcada corriente de la doctrina constitucional y, con ello, el nacimiento de un nuevo juez proactivo en el constitucionalismo.

19 Zavala, *Derecho constitucional*, 95.

20 César Rodríguez, *La decisión judicial: El debate Hart-Dworkin* (Bogotá: Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, 2005), 196; Riccardo Guastini, *Teoría e ideología de la interpretación constitucional* (Madrid: Trotta, 2008), 31.

21 La expresión *gobierno de los jueces* fue introducida en Francia por Eduardo Lambert, quien califica de ese modo el papel de la Corte Suprema de los Estados Unidos. La fórmula se utiliza en nuestros días, generalmente, con una connotación peyorativa, cada vez que se desea criticar el poder excesivo de los jueces. Gozaíni, «Sobre sentencias constitucionales», 172.

22 Existe en Estados Unidos una expresión equivalente, *Government by Judiciary*, pero su uso es mucho menos extendido. Ello se explica porque en el contexto del *common law* no es sorprendente que los jueces creen derecho y, por ello, constituyan una parte del gobierno, mientras en Europa la función del juez no constituye un poder, porque consiste en obtener la conclusión de un silogismo, del cual la ley es la premisa mayor y el hecho, la menor. Gozaíni, «Sobre sentencias constitucionales», 172.

Autores como Miguel Carbonell y Ramiro Ávila Santamaría hablan de una nueva realidad, en la que se observa el rol de los jueces en materia constitucional, citando ejemplos emblemáticos como el del juez Earl Warren, en Estados Unidos de Norteamérica,²³ quien con sus sentencias propendió a la materialización de los derechos de las personas, superando la percepción clásica de un juez aplicador de silogismos que se convierte en un juez deliberativo, que es «el cerebro y la boca de la Constitución».²⁴

En términos de Gustavo Zagrebelsky, se propende a la búsqueda de una constitución material, siendo el juez su principal actor y la sentencia constitucional su principal herramienta, con lo cual es factible enfatizar que las sentencias constituyen las decisiones jurisdiccionales más importantes desde el punto de vista jurídico.²⁵

Titánica labor es la que se le encomienda al juez constitucional; al estudiar el poder judicial, de cara al poder legislativo y al control, se observa que los jueces deberían permanecer más atentos frente a las demandas de los perjudicados y firmes frente al poder político, exigiendo que se responda a las exigencias de quienes han sido indebidamente olvidados en la toma de decisiones.²⁶

Sin embargo, el hecho de que en la interpretación del juez pueda reconocerse un margen de integración valorativa y creativa no significa que se pueda legitimar el uso arbitrario de los métodos de interpretación o que deje de existir la obligación del juez de interpretar, usando criterios razonables y controlables; por el contrario, se exige la guía de los principios de congruencia, motivación y eficacia, con la pretensión de que su producto pueda materializarse sin error o dilación.²⁷

La sentencia es un acto jurídico que presenta una doble faceta de creación y ejecución; en la primera el juez aplica la ley, creando la sentencia, considerada como una norma individual con enunciados

23 Riccardo Guastini, «Antinomias y lagunas», en *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, trad. Miguel Carbonell (Ciudad de México: UNAM-IIJ, 1999), 446.

24 Ramiro Ávila Santamaría, «Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derechos y justicia», en *Anuario de derecho constitucional*, 786.

25 Gustavo Zagrebelsky citado en Zamorano, «La sentencia constitucional», 38.

26 Roberto Gargarella, «La dificultosa tarea de la interpretación constitucional» en *Teoría y crítica del derecho constitucional*, t. I (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009), 148.

27 Storini y Navas, *La acción de protección en Ecuador*, 11.

prescriptivos para ordenar, prohibir o permitir una determinada conducta en ciertas circunstancias;²⁸ tal como enseña la doctrina, los jueces, en los procesos de las garantías jurisdiccionales, juegan un papel contra mayoritario, tendiente a la protección de los derechos de las personas, en el cual —tras el análisis de un caso concreto— determinan su postura por medio de una sentencia constitucional.

En ese sentido, un juez que se pronuncie en garantías jurisdiccionales no puede deslindarse de la naturaleza casuística del problema puesto a su conocimiento, circunstancia que debe observarse a la hora de emitir su resolución o fallo en garantías, pues la precisión, coherencia y pertinencia de su sentencia permitirán una tutela integral de los derechos de las partes procesales, lo que además impone al juez la dotación de herramientas hermenéuticas sólidas, una correcta argumentación del problema jurídico puesto a su conocimiento y una detallada decisión; de esta forma, se estará asegurando que la sentencia pueda ser cumplida a cabalidad.²⁹

Y en la fase de ejecución, como se describirá posteriormente, se ha dotado al juez de mecanismos por medio de los cuales debe vigilar que lo dispuesto se acate y debe ser consciente de que puede hacer uso de la amenaza o violencia legítima, monopolizada por el poder público, en aras de hacer cumplir las disposiciones judiciales; de esta manera, los jueces constitucionales se convierten en agentes revolucionarios y, por lo tanto, en sujetos progresistas, garantes de derechos y, en caso de vulneración de estos, en fiadores de su reparación.³⁰

28 «El hacer ejecutar lo juzgado, como poder que integra a la jurisdicción, indica con claridad que este es un ámbito que pertenece en exclusiva a los jueces y tribunales. [...] Precisamente, el hecho de que los tribunales ostenten esa titularidad en régimen de exclusividad, con potestad para hacer ejecutar lo juzgado, les faculta para imponer al vencido, mediante la coerción, el acatamiento de lo decidido en sentencia [...]». Zavala, *Derecho constitucional*, 95; Aguirre, *Tutela jurisdiccional*, 179.

29 En este sentido, el rol que asumen los jueces que conocen de garantías jurisdiccionales es trascendental en el modelo de Estado, lo cual comporta una preparación permanente de estos operadores de justicia en el ámbito de la resolución de conflictos constitucionales puestos a su conocimiento. Ramiro Ávila Santamaría ed., *Los derechos y sus garantías: Ensayos críticos* (Quito: CCPT / CEDEC, 2011), 169.

30 Juan Montaña, «El derecho a renacer: Aproximación fenomenológica a la justicia constitucional en Ecuador», en *Apuntes de derecho procesal constitucional: Garantías constitucionales en Ecuador*, t. 1, primera reimposición, eds. Juan Montaña y Angélica Porras (Quito: CCPT / CEDEC, 2012), 47-48.

1.4. LA REPARACIÓN INTEGRAL EN LAS SENTENCIAS DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES

Dado que en las sentencias de garantías jurisdiccionales se ven inmersos los derechos, es necesario clarificar en qué momento se puede dar por concluida una causa de este tipo; para ello, es imprescindible conceptualizar la denominada reparación integral.

Para Juan Montaña: «la reparación integral consiste en volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho si esto fuera posible y si no lo es, el objetivo subsidiario es subsanar el daño causado, daño que puede ser material o inmaterial para lo cual hay múltiples maneras de hacerlo, entre ellas la reparación económica».³¹ Conforme destaca el autor, la reparación integral es un elemento que está aparejado a las sentencias dispuestas en sede de garantías jurisdiccionales, siendo un elemento que comporta diversos factores: patrimoniales, económicos, históricos, morales, entre otros.

Por otro lado, se entiende en lo referente a la reparación integral que «Toda violación de derechos humanos hace nacer un derecho a la reparación a favor de la víctima, de sus parientes o compañeros y que implica el deber del Estado de reparar»,³² es decir, una especie de consecuencia lógica por medio de la cual cualquier tipo de vulneración a los derechos implica de inmediato una facultad de reclamación ante el Estado, para que proteja contra quien atacó el derecho y para que repare. Un escenario importante que debe ser destacado, en cuanto a la reparación integral, está dado por el derecho internacional de los derechos humanos:

En esa perspectiva la reparación integral en el ámbito de derechos humanos supone, no solo el resarcimiento de las garantías de la persona, reconocidas nacional e internacionalmente, sino que también implica la búsqueda del

31 Juan Montaña, «Aproximación a los elementos básicos de la acción de protección», en *Apuntes de derecho procesal constitucional: Garantías constitucionales en Ecuador*, t. 2, eds. Juan Montaña y Angélica Porras (Quito: CCPT / CEDEC, 2012), 124.

32 Javier Miranda, «Enfoques de las Naciones Unidas sobre impunidad y reparación», en *Verdad y justicia en procesos de paz o transición a la democracia: Memorias*, comp. Eduardo Valencia, ed. Juan Andrés Valderrama (Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos / CINEP / Comisión Colombiana de Juristas / Fundación Social / Programa por la Paz, 2003), 83.

resarcimiento del *statu quo*, motivo por el cual se adoptan una serie de medidas simbólicas y conmemorativas, que propenden por la restitución del núcleo del derecho o derechos infringidos.³³

La protección del derecho se presta mediante las garantías jurisdiccionales, que tienen por objeto amparar o tutelar la inviolabilidad de los derechos constitucionales, que solo valen en la medida en que su contravención sea jurídicamente sancionada y el daño causado sea idóneamente reparado.³⁴ Nos atrevemos a señalar entonces que, refiriéndonos a las sentencias de garantías jurisdiccionales, los derechos subjetivos sin reparación integral, como elemento de cumplimiento, no serían otra cosa que simples expectativas libradas a la voluntad del agente y a su generosidad resarcitoria.

Para destacar la importancia de la reparación integral en los derechos humanos, la Corte IDH ha sido la pionera en adoptar mecanismos que logren tal reparación; al respecto María Londoño manifiesta:

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha optado por formas de reparación novedosas en busca de la *restitutio in integrum* como pueden ser la construcción de monumentos o centros educativos in memoriam, poner el nombre de la víctima en calles y plazas, e incluso cubrir gastos de salud, conceder becas y otorgar materiales educativos. La jurisprudencia constante de la Corte ha reiterado la necesidad de una reparación integral cuando quiera que se trate de violaciones de derechos humanos, pues está claro para el tribunal que ante escenario latinoamericano devastador, las compensaciones económicas no serán nunca el único alivio para una víctima.³⁵

En consecuencia, la finalización de la sentencia debe contener como referente la teoría general de los derechos humanos, que tiene como parámetros la garantía de no repetición, la satisfacción, la indemnización y la rehabilitación;³⁶ el fallo va más allá de la declaración

33 ONU, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, suscrito por Ecuador el 7 de octubre de 1998, aprobado el 17 de julio de 1998, A/Conf. 183/9.

34 Zavala, *Derecho constitucional*, 68.

35 María Londoño, *El cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Dilemas y retos* (Lima: Comisión Andina de Juristas, 2006), 124.

36 Ramiro Ávila Santamaría, «Del amparo a la acción de protección jurisdiccional», en *Genealogía de la justicia constitucional ecuatoriana*, ed. Dunia Martínez (Quito: CCPT / CEDEC, 2011), 246.

de vulneración del derecho, pues exige también que se adopten las medidas necesarias para que se resarza a satisfacción.³⁷ En este sentido, y analizando los estándares de la Corte IDH, David Cordero plantea que:

La sentencia deberá contener la reparación integral de los derechos de la víctima. La reparación deberá ser material e inmaterial, en cuanto a reparación material se deberá propender a la restitución, al estado de cosas antes de la vulneración del derecho y, en caso de no ser posible se deberán fijar formas de compensación que deberán tomar en cuenta el proyecto de vida de la persona afectada. Esta compensación no será necesariamente económica; y, la reparación inmaterial consistirá en medidas que ayuden a resarcir el daño moral provocado a la víctima, estas medidas podrán ser entre otras la publicación de la sentencia, las disculpas públicas y las garantías de no repetición.³⁸

Se puede colegir, entonces, que el mecanismo de reparación integral dentro de las sentencias de derechos constituye un elemento que debe tenerse en cuenta a la hora de la materialización de los derechos de las víctimas y —como complemento del tema inmediatamente anterior, alusivo al papel del juez— se requiere que este observe ciertos parámetros para reparar integralmente a la víctima, siendo cuidadoso y preciso al enlistar las medidas de reparación, tomando como elemento de análisis las particularidades del caso y la naturaleza del derecho vulnerado.³⁹

Por lo expuesto, la verificación del cumplimiento para la presente investigación se enfocará en que se haya reparado integralmente el derecho transgredido; de lo contrario, se entenderá que en el caso operó un tipo de incumplimiento, tal como se detallará a continuación.

37 Se denomina *de satisfacción* porque será la persona que activó la acción de protección quien alerte sobre si encuentra cumplida la labor estatal.

38 David Cordero, «Los derechos de las personas privadas de su libertad en la Constitución de 2008 a la luz del derecho internacional de los derechos humanos» en *Nuevas instituciones del derecho constitucional ecuatoriano*, coord. y ed. David Cordero (Quito: Fundación Regional de Asesoría de Derechos Humanos, 2010), 260.

39 Ximena Velasteguí, «Efectividad de las sentencias constitucionales de acción de protección y su mecanismo de cumplimiento», *Umbral: Revista de Derecho Constitucional*, n.º 3 (2013), 108.

1.5. TIPOS DE CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS

Cabe destacar que el cumplimiento puede presentar algunas modalidades que resultan inequívocamente en incumplimiento;⁴⁰ es decir, en ocasiones las sentencias tienden a mostrar un cumplimiento parcial, aparente o defectuoso; en este sentido, corresponde realizar una diferenciación sobre estos escenarios dentro del cumplimiento y debido a que este podría provenir de las *fallas en los fallos*, es necesario abordar la estructura de las sentencias, particularizando las de las garantías jurisdiccionales.

1.5.1. Estructura de las sentencias constitucionales de garantías jurisdiccionales

Todas las decisiones asumidas por los jueces constitucionales, al administrar justicia, deben cumplir con el mínimo deber de ubicar en sus decisiones el tiempo, el lugar y la manera en que se ha de acatar la decisión dispuesta, con la finalidad obvia de que se cumpla lo dictaminado en el fallo, en la forma y en el tiempo en que fue previsto por el administrador de justicia.

Ahora bien, en el estudio propio de las sentencias constitucionales, y en particular en el de las de garantías jurisdiccionales, es apropiado resaltar que estas contienen ciertos aspectos en común, como el desarrollo de subreglas constitucionales,⁴¹ la *ratio decidendi*, los *obiter dicta* y el *decisium*.⁴²

En la *ratio decidendi* se consagra la decisión general asumida más allá de las particularidades del caso; esta constituye la razón general por la que se ha adoptado la decisión; entre tanto, la *obiter dicta* se puede definir como los diferentes análisis realizados por el juez, que constituyen la razón principal del fallo. Estos dos elementos integrarían lo que se conoce como la *parte motiva*.

40 Es claro que, si se refiere a un cumplimiento parcial, defectuoso o tardío, se estará haciendo referencia a que se presentó un incumplimiento; sin embargo, para evitar confusiones lingüísticas e interpretativas, los denominaremos *cumplimientos*.

41 En cuanto a las sub-reglas constitucionales, de cara a las garantías jurisdiccionales, es prudente advertir que, aunque se pueden presentar casos frecuentes, es peligrosa su implementación, pues se estaría trastocando el efecto propio de la garantía jurisdiccional que deviene de un caso concreto.

42 Olano, «Tipología de nuestras sentencias constitucionales», 586.

Entre tanto, en el último elemento estructural de la sentencia, los jueces sitúan la aceptación o negativa de la pretensión sometida a su estudio, las medidas de reparación integral, los órganos o personas encargados de cumplir el fallo y las obligaciones positivas (hacer algo) o negativas (dejar de hacer) para determinados sujetos.

Se alerta sobre el hecho de que estos tres elementos constitutivos de una sentencia —la *ratio decidendi*, los *obiter dicta* y el *decisium*— deben guiarse por la congruencia, aspecto de preponderante importancia para el sujeto llamado a cumplir el fallo a la hora ejecutar lo resuelto, así como para el juzgador o quien en adelante pueda conocer de la causa para establecer si se presentó o no un incumplimiento de la decisión.

Es de común observancia que en la *decisium* de las sentencias de garantías jurisdiccionales solo se brinda información acerca de la estimación o desestimación de las pretensiones del actor y que se remite, expresa o tácitamente, a la parte motiva de la sentencia para obtener datos de las formas y modos que se han de tener en cuenta para la ejecución de lo dispuesto; allí se pueden generar factores *justificativos* para su incumplimiento, tal como se observará en los capítulos posteriores.

Ideal resultaría para el sistema de justicia que todos los fallos fueran congruentes y coherentes en todas las partes que lo constituyen y que, además, el cumplimiento se diera conforme a lo previsto por la judicatura que conoció del caso; sin embargo, en ocasiones estas disposiciones dadas por los jueces en sus sentencias no son acatadas por los destinatarios de la resolución o se obedecen de manera diferente en cuanto a las medidas o al tiempo, presentándose de esa manera incumplimientos de diversos tipos.

1.5.2. Cumplimiento parcial, aparente, defectuoso y tardío de las sentencias constitucionales de garantías jurisdiccionales

Conceptualizar el cumplimiento parcial parece una tarea sencilla, pues con un simple razonamiento se concluiría que no al cumplir el fallo en su integralidad, al no efectivizar las medidas de reparación integral o al no cumplir todas las disposiciones contenidas en la *decisium* se generaría un incumplimiento.⁴³ Ahora bien, en el ámbito civil

43 Daniel Uribe, «Cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales», en *Apuntes de derecho procesal*, eds. Juan Montaña y Angélica Porras (Quito: CCPT / CEDEC, 2012), 260.

el cumplimiento defectuoso se asume como sinónimo del cumplimiento parcial, afirmación a la que se arriba a partir de la siguiente consideración:

Cumplimiento parcial o defectuoso: Si el deudor cumple, la ejecución termina, pero ¿qué pasa si el deudor ejecutado cumpliera solo parcialmente o de forma defectuosa?, ante esa circunstancia es razonable pensar que se debe continuar con la ejecución hasta conseguir la realización total, satisfacción que depende del acreedor pues si se conforma con la prestación defectuosa se habrá ejecutado la decisión, en cambio si no resulta satisfecho lo pondrá en conocimiento del juez que decidirá sobre el punto.⁴⁴

Nos apartamos de la concepción civilista, debido a dos motivos: el primero es que entendemos el cumplimiento parcial como ajeno al cumplimiento defectuoso y el segundo, que en la jurisdicción constitucional se contempla la denominada *jurisdicción abierta*,⁴⁵ por medio de la cual los procesos de garantías jurisdiccionales solo terminan con la reparación integral de los derechos vulnerados; en este sentido, mientras no se ejecuten todas las medidas de reparación dispuestas en una sentencia de derechos, dicho cumplimiento no se ha completado. En virtud de lo descrito, un cumplimiento parcial se puede predicar cuando en una sentencia de garantías jurisdiccionales se adoptan diferentes medidas de reparación integral y de ellas solo se cumplen una o algunas de las detalladas en la *decisium*.⁴⁶

El cumplimiento aparente es aquel por medio del cual los destinatarios de la sentencia constitucional arguyen haber mostrado obediencia efectiva a lo dispuesto por los jueces constitucionales; empero,

44 Virginia Pardo, *Ejecución de sentencias por obligaciones de hacer y no hacer* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2001), 172.

45 Entendemos por jurisdicción abierta no solo la satisfacción de la pretensión expuesta por el accionante, sino una reparación integral que tienda a efectivizar el ejercicio de un derecho constitucional, frente a lo cual los procesos constitucionales solo terminan cuando se haya efectuado la reparación integral.

46 Un ejemplo de ello es cuando en la *decisium* de la sentencia —para reparar integralmente a alguien a quien, por medio de un artículo en la prensa, se le ha mancillado su buen nombre— se ordena la rectificación en las mismas condiciones de la primera publicación, que se pague una suma dineraria por los daños causados y se ofrezcan unas disculpas públicas en radio; pero el sujeto llamado a cumplir cancela el monto estimado en la sentencia y desatiende las otras dos órdenes dictadas.

descontextualizan lo manifestado en la decisión mediante una aplicación reduccionista del instrumento jurídico.⁴⁷

La ambigüedad o generalidad en la redacción de la *decisium* provoca que en ocasiones los sujetos destinados a acatar la orden lo hagan de manera aparente, toda vez que realizan interpretaciones restrictivas que no permiten agotar eficazmente lo ordenado en la sentencia. Una muestra recurrente de este tipo de cumplimiento puede evidenciarse en materia de reparación económica, cuando —a pesar de ser reconocida en la sentencia— los destinatarios pagan un monto discrecional, manifestando que en ninguna parte de esta se cuantificó el monto de la compensación económica.⁴⁸ Vemos en el ejemplo indicado que nominalmente la orden del juez se satisfizo; sin embargo, en el plano de la realidad esa orden no logró el cumplimiento conforme a los derechos constitucionales tutelados y que, por lo demás, se puede presentar como una interpretación acomodaticia del obligado a cumplir la orden.

Otro tipo de cumplimiento aparente y de sencilla identificación se presenta cuando el fallador dispone en la parte resolutive de sus sentencias dejar sin efecto un acto administrativo, lo que implica —como es lógico— que la entidad demandada deberá proferir un nuevo pronunciamiento sin reiteración de los yerros, en virtud de los cuales perdió efecto la actuación cuestionada; no obstante, y pese a lo evidente de la situación, la autoridad llamada a acatar deja sin efecto el acto administrativo, omitiendo nuevas consideraciones y pronunciamientos sobre el punto.

Siguiendo con otro tipo de cumplimiento, el defectuoso, se puede decir que está dirigido a la realización equívoca de una sentencia de garantías jurisdiccionales, debido a que en la mayoría de los casos los destinatarios de las sentencias constitucionales son personas o instituciones independientes del andamiaje jurisdiccional, lo cual puede generar un conflicto a la hora del cumplimiento de una sentencia, pues

47 The Free Dictionary, «Aparente», *The Free Dictionary*, accedido 7 de abril de 2014, <http://es.thefreedictionary.com/aparente>.

48 De ahí la importancia de que «El juez determine acciones que sean ejecutables, e identifique con claridad la autoridad obligada a dar cumplimiento y, adicionalmente, el tiempo en el cual deberá producirse tales acciones, el lugar de realización y la forma». Velasteguí, «Efectividad de las sentencias constitucionales», 109.

la interpretación de la *decisium* puede ser canalizada de manera equívoca por los ejecutores de la resolución y, en consecuencia, cumplir equivocadamente lo que el juzgador implementó en su decisión.⁴⁹

Finalmente, el incumplimiento tardío será entendido en el presente estudio como el acatamiento de la orden dictaminada en una sentencia de garantías jurisdiccionales fuera del tiempo dispuesto en ella. Destacando este tipo de incumplimiento, la Corte Constitucional del Ecuador definió que: «el incumplimiento de sentencias o resoluciones o, a su vez, el cumplimiento tardío de las mismas, puede traer consigo una serie de violaciones a derechos constitucionales y la reparación integral al derecho conculcado se torna en una necesidad».⁵⁰ Probablemente, existan muchos ejemplos que ilustren este tipo de cumplimiento, debiéndose decir sobre el disenso que la situación de violar los derechos constitucionales es grave, más aún si la vulneración a un derecho desencadena diversas infracciones adicionales a otros derechos.⁵¹

Para evitar los tipos de cumplimiento expuestos, los agentes o destinatarios de la orden deben observar integralmente el contenido de la sentencia y no realizar interpretaciones antojadizas, a destiempo y reduccionistas de los derechos, pues en la denominada *jurisdicción abierta*, propia de los procesos constitucionales, las acciones de garantías solo terminan con la ejecución integral de las sentencias y, en este sentido, cualquier cumplimiento parcial, aparente, defectuoso o tardío genera un incumplimiento y la vulneración a los derechos de las partes, así como un no acatamiento de las expresas obligaciones provenientes de los órganos jurisdiccionales.

49 El empleo del lenguaje jurisprudencial en las sentencias constitucionales puede dar lugar a un problema interpretativo en la fase de ejecución de las sentencias, generando imprecisiones por parte de los agentes destinatarios del cumplimiento; sin embargo, en una lectura integral de la sentencia, se debe destacar que ella está compuesta, conforme se precisó en líneas precedentes, también por varias *ratio decidendi* en donde se justifica la razón de la decisión final, argumentándose ahí el contexto que llevó al juez a emitir el fallo, debiendo ser observadas al ejecutarse la sentencia.

50 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 015-10-SIS-CC». En *Caso n.º 0034-09-IS*, 23 de septiembre de 2010, 22-23.

51 Se pretende advertir que si no se cumple un fallo que tutela el derecho a la salud, puede producirse algo que vaya en detrimento de la vida.

2. MECANISMOS DE CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS CONSTITUCIONALES DE GARANTÍAS DE DERECHOS

Una vez agotado lo relativo al cumplimiento de las sentencias de garantías jurisdiccionales, es menester determinar los mecanismos que la doctrina ha establecido para que este tipo de fallos se cumplan.

Cabe destacar que en lo relativo a los procesos de garantías jurisdiccionales, corresponde a los jueces emplear todos los mecanismos necesarios para el efectivo cumplimiento de las sentencias dictadas dentro de estos procesos; empero, esta obligación también se hace extensiva a terceras personas inmersas en aquellas causas (agentes destinatarios del cumplimiento). Es decir, de una manera amplia se faculta a los operadores de la justicia para ser creativos e implementar las medidas que crean pertinentes para el cumplimiento de las sentencias, sin que exista un procedimiento determinado, ya que —al tratarse de una fase de ejecución— deberán observar el medio más idóneo, de acuerdo con las particularidades del caso puesto a su conocimiento y según la *decisium* adoptada en la sentencia. Vanesa Aguirre, al respecto, determina que:

El tribunal puede decretar diversas medidas en la actividad de ejecución. Ésta, a diferencia de lo que sucede en el proceso de conocimiento, no tiene un camino predeterminado. Es decir, el tribunal puede decretar tantas actuaciones como sean necesarias para allanar el camino a la realización de la condena, que dependerán además de factores tan variados como la composición del patrimonio del deudor, la actitud de las partes dentro del proceso de ejecución o las dificultades que surjan en caso de que el cumplimiento de la obligación en sus propios términos sea imposible, etc.⁵²

En este sentido y de manera didáctica podemos realizar una diferenciación en cuanto a los mecanismos de cumplimiento provenientes de los operadores de justicia: aquellos mecanismos asociados al poder de ejecución de los jueces y los relacionados con el poder de coerción jurisdiccional.⁵³

En cuanto al poder de ejecución, se debe manifestar que está directamente relacionado con el derecho a la tutela judicial, en el ámbito de la efectividad y la eficiencia de este principio constitucional, toda

52 Vanesa Aguirre, *Tutela judicial del crédito en Ecuador*, 65.

53 *Ibíd.*, 64.

vez que el fin último de una sentencia de garantías jurisdiccionales es que se ejecute integralmente, debiendo implementarse mecanismos eficaces para tutelar de manera adecuada el derecho reconocido en las sentencias. En este tipo de mecanismos prima la finalidad de la sentencia, es decir, que esta —en muchas ocasiones, pese a no encontrarse regulada— puede ser implementada por los jueces.

Miguel Fernández-Ballesteros destaca que «en uso del poder de ejecución, las medidas a tomar varían enormemente y no pueden estar enunciadas en la ley, pues el juez deberá decretar las que sean necesarias para enrumbar adecuadamente la satisfacción del derecho [...]»,⁵⁴ afirmación que si bien puede resultar beneficiosa para la protección del derecho, puede estar revestida de peligrosidad porque un margen tan amplio puede ocasionar inconvenientes respecto a la seguridad jurídica, postulado que no debe desatenderse y que, además, debe constar expresamente en una norma escrita (ley).⁵⁵

En cuanto a los mecanismos de cumplimiento de las sentencias de las garantías jurisdiccionales, asociados con el poder de coerción de los jueces, se debe manifestar que este, además de vincularse con el principio de la tutela judicial efectiva, está:

directamente relacionado con el deber de obediencia de las partes e inclusive de terceros a las disposiciones del juez; en lo que concierne al desarrollo del proceso, se traduce en la posibilidad de que el juzgador prescriba el uso de la

54 Miguel Fernández-Ballesteros, *La ejecución forzada y las medidas cautelares en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil: El proceso ordinario de ejecución, el nuevo juicio ejecutivo; los demás procesos de ejecución especiales y las medidas cautelares* (Madrid: Iurgium, 2001), 26-7.

55 Una muestra de este poder coercitivo, en los procesos de cumplimiento de las sentencias en el ámbito general, se encuentra expresada en el art. 132 del Código Orgánico de la Función Judicial, que establece las facultades coercitivas de los operadores de justicia. «Art. 132: Facultades coercitivas de las juezas y jueces.- En cumplimiento de lo que dispone el art. 75 de la Constitución de la República las juezas y jueces pueden: a) imponer multa compulsiva y progresiva diaria destinada a que la parte o quien corresponda, cumpla sus mandatos con arreglo al contenido de su decisión, sin perjuicio de las consecuencias legales que, al momento de la resolución de las causas, produce la contumacia de la parte procesal. La multa será establecida discrecionalmente por el tribunal, jueza o juez dentro de los límites que fija este Código, pudiendo ser reajustada o dejada sin efecto si se considera que la desobediencia ha tenido o tiene justificación».

fuerza para hacerlas cumplir, si ello fuera necesario, o la imposición de ciertas medidas conminatorias que buscan quebrar la resistencia indebida.⁵⁶

Finalmente, hay que precisar que estos mecanismos de cumplimiento están destinados a diversos agentes —jurisdiccionales y no jurisdiccionales—; así, la obligación de cumplir los fallos judiciales recae sobre todas las personas jurídicas del derecho público, e incluso en los particulares que están obligados a colaborar con los jueces para cumplir con sus sentencias.

2.1. EXISTENCIA DE MECANISMOS DE CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS CONSTITUCIONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS

La determinación de los medios para hacer cumplir las sentencias dentro de los procesos de las garantías jurisdiccionales es una de las más preocupantes realidades en la administración de justicia constitucional; como se ha expuesto, la efectividad de una sentencia en el contexto general y de las sentencias de garantías jurisdiccionales en particular, radica en su cumplimiento y ejecución, para lo cual se han diseñado una serie de mecanismos tendientes a garantizar el derecho de las partes y la tutela judicial efectiva, fomentando por demás la confianza ciudadana en sus instituciones jurídicas.

Para César Landa, el estado de la cuestión —en cuanto a la ejecución de las sentencias, tanto de la justicia constitucional como de la justicia ordinaria— se encuentra determinado por un significativo número de incumplimientos, expresado en la resistencia de las instituciones, funcionarios públicos y particulares a ejecutar fallos dispuestos por los tribunales o jueces constitucionales en un proceso de tutela de los derechos, expresado en dilaciones innecesarias, así como en nuevos cuestionamiento de fondo en la fase de ejecución.⁵⁷

Recapitulando, es claro que la sola emisión de la sentencia genera *per se* una reparación integral de los derechos de las personas; no obstante, es indispensable que se continúe con la implementación de mecanismos idóneos que viabilicen la correcta ejecución de una sentencia de garantías jurisdiccionales.

56 Aguirre, *Tutela judicial del crédito en Ecuador*, 66.

57 César Landa, «Debate constitucional: La eficacia en la ejecución de las sentencias del Tribunal Constitucional ¿Qué hace falta?», *Palestra del Tribunal Constitucional: Revista de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. xxxiv, año III, n.º 10 (2008): 10-1.

En ese orden de ideas se manifiesta que si bien en el proceso de ejecución de las sentencias se reducen las oportunidades de defensa y contradicción, debido a la naturaleza de la ejecución y no del conocimiento, se requiere un poder especial que regule el ejercicio de los mecanismos de cumplimiento de las sentencias de garantías jurisdiccionales, es decir, que un elemento primordial que debe ser considerado —en cuanto a los mecanismos de ejecución de las sentencias de garantías— estará dado por el órgano competente para dictarlas, que en el caso *sub examine* serán los jueces, toda vez que es obligación de estos operadores de justicia aplicar todas las medidas necesarias para asegurar el efectivo cumplimiento de las sentencias constitucionales.

La potestad de ordenar ciertas medidas debe residir exclusivamente en los órganos jurisdiccionales, sin que se pueda, por lo tanto, delegar este poder y, además, deben señalarse mecanismos adecuados, con el objeto de que los destinatarios del cumplimiento puedan viabilizarlo y reparar, integral y oportunamente, los derechos de las personas.⁵⁸

Oportuno es destacar que en el *Caso Mejía Idrovo vs. Ecuador*, la Corte IDH manifestó que «el incumplimiento de las disposiciones de una sentencia —en todos sus niveles— acarrea la violación de un derecho humano»;⁵⁹ por lo tanto, queda claro que el cumplimiento de una sentencia constitucional no solo comporta una obligación de las partes procesales y los destinatarios de la sentencia, sino que integra la responsabilidad del propio Estado democrático. De esa manera, se les atribuye a los Estados la obligación de desarrollar mecanismos que permitan que sus sentencias, con mayor importancia las de derechos, se cumplan.

2.2. MECANISMOS DE CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES EN EL DERECHO COMPARADO

El derecho comparado ha aportado innovadores mecanismos que viabilizan el cumplimiento de las sentencias, en los cuales se ven inmersos los derechos de las personas o colectividades. En este sentido, se realiza un análisis referencial de cómo se está manejando la temática en

58 Aguirre, *Tutela judicial del crédito en Ecuador*, 65.

59 Corte IDH, «Sentencia de 5 de julio de 2011 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)», *Caso Mejía Idrovo vs. Ecuador*, 5 de julio de 2011, párr. 111, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_228_esp.pdf.

el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos en un sentido macro y, en el sentido micro, los mecanismos de cumplimiento existentes en la realidad jurídica constitucional colombiana.

2.2.1. Parámetros de la Corte IDH respecto al cumplimiento de sus sentencias

Los mecanismos de cumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte IDH están directamente relacionados con la naturaleza de la sentencia emitida; así, todo dependerá de si se trata de sentencias declarativas de derechos, constitutivas de derechos, que contienen obligaciones económicas o reparación inmaterial. Entre los mecanismos, se pueden destacar los informes presentados ante la Asamblea General, las recomendaciones a los Estados sobre la implementación de medidas consistentes en la adopción o modificación de los instrumentos normativos para adecuarlos a la Convención Americana y los mecanismos de corte social (la investigación y visitas *in situ*).

Cabe destacar que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como un ente autónomo e independiente, ha hecho uso de diversos mecanismos para el rastreo del cumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte IDH y de los informes provenientes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Debido a la naturaleza de esta investigación, centraremos nuestro análisis exclusivamente en lo relativo a las sentencias de la Corte IDH y, en consecuencia, se tendrá en cuenta que en estos fallos siempre los sujetos llamados a cumplir serán los Estados que hayan ratificado la competencia de esta corporación. Ayala, respecto al cumplimiento de las sentencias provenientes de la Corte IDH, manifiesta:

La ejecución de las sentencias emanadas de la Corte Interamericana se fundamenta en el ejercicio de los derechos humanos y en las potestades y competencias propias de dicha jurisdicción, reconocidas por los Estados en la Convención Americana. Su acatamiento por parte de los Estados forma parte de las reglas básicas del derecho internacional en todo Estado de Derecho y son un requisito esencial para la garantía efectiva de la protección de la persona humana.⁶⁰

60 Carlos Ayala, «La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos», *Revista de Estudios Constitucionales* 5, n.º 1 (2007): 133, <http://132.248.9.34/hevila/Estudiosconstitucionales/2007/vol5/no1/6.pdf>.

En lo relativo al cumplimiento de las sentencias provenientes de la Corte IDH, según el art. 65, este organismo someterá a consideración de la Asamblea General de la Organización, en cada período ordinario de sesiones, un informe sobre su labor en el año anterior, debiendo —de manera especial y con las recomendaciones pertinentes— señalar los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos.

En cuanto a los medios de ejecución de las sentencias, se debe destacar que la Corte Interamericana dispone en ellas el tiempo y los medios en los cuales se efectivizará, lo que supone *a priori* que el Estado, en observancia de los principios del derecho internacional público y los convenios suscritos, debería dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia en la forma determinada y en el tiempo señalado en ella. Empero, en muchas ocasiones ese cumplimiento no llega a efectuarse o no se realiza de manera integral; en este sentido, se han implementado medios tendientes a cumplir con las disposiciones contenidas en la sentencia.

Entre los medios empleados por la Corte para que se cumplan los fallos, se puede identificar que se recomiende a los Estados la implementación de diversas medidas consistentes en la adopción o modificación de los instrumentos normativos para adecuarlos a la Convención Americana, frente al escenario de que no exista en el ámbito interno, dentro de los Estados miembros, disposiciones normativas que permitan la ejecución de la sentencia o, en su defecto, que obstaculicen su cumplimiento. Entre otros mecanismos se destacan la investigación y visitas *in situ* a los Estados para verificar la situación de los derechos humanos; la implementación de planes de educación y prevención, los gestos de perdón, los monumentos y pagos de indemnizaciones, entre otros, lo cual evidencia el papel dinámico que la jurisdicción interamericana tiene para garantizar un efectivo cumplimiento de sus sentencias y el reconocimiento de los derechos de las personas.

En ese orden de ideas, la existencia de diversos medios para garantizar el cumplimiento se debe a la naturaleza de la sentencia emitida por la Corte IDH; así, todo dependerá de si se trata de sentencias declarativas de derechos, constitutivas de derechos, que contienen obligaciones económicas o de reparación inmaterial, entre otras.

En las denominadas sentencias declarativas, normalmente no se requieren actos específicos de ejecución,⁶¹ ya que la declaración judicial por sí misma equivale a una forma de reparación. En cuanto a la ejecución de las sentencias constitutivas,⁶² dependiendo del caso concreto y sus circunstancias fácticas, la Corte ha sido muy activa y, a su vez, creativa al desarrollar en sus sentencias de fondo y reparaciones diversos mandatos a los Estados, mediante los cuales se dispone que se garantice a la víctima el goce de sus derechos, mediante mecanismos como los llamados de atención o imponiendo sanción al Estado por el no cumplimiento de sus sentencias. Respecto a las sentencias que contienen la ejecución de condenas por el no pago de sumas de dinero,⁶³ la Convención Americana dispone que la indemnización compensatoria se pueda ejecutar en el respectivo Estado por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.

Se debe destacar que la Corte Interamericana, en sus sentencias de fondo y de reparaciones, ha declarado que hará un seguimiento directo al cumplimiento; para ello, establece un plazo en el cual el Estado debe emitir un informe sobre las medidas adoptadas, que son enviados a la Comisión Interamericana y a los representantes de las víctimas, a fin de que se formulen las observaciones que correspondan; en ocasiones y de considerarlo pertinente, puede convocar a una audiencia y, finalmente, dictar una resolución donde se determinan los aspectos que han sido cumplidos y cuáles están aún pendientes de acatarse.

61 Las sentencias declarativas consisten en la mera declaración de la existencia o inexistencia de un relato oficial respecto a una violación a los derechos humanos, así como la determinación de esa infracción jurídica conforme a la Convención Americana.

62 Las sentencias constitutivas consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica.

63 Normalmente, en sus sentencias de reparaciones, la Corte IDH dispone la indemnización del daño material y el daño moral causado a la víctima y a sus causahabientes. En ese sentido, la Convención Americana establece que cuando la Corte decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en ella, dispondrá, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la vulneración de esos derechos y se pague una compensación adecuada a la parte afectada.

Por último, es claro que en los casos donde se verifique que la sentencia ha sido cumplida en su totalidad, la Corte así lo declarará en su resolución y ordenará archivar la causa.⁶⁴

2.2.2. El trámite de cumplimiento y el incidente de desacato en Colombia

En las garantías jurisdiccionales contempladas en el ordenamiento jurídico colombiano,⁶⁵ podríamos señalar que la acción de tutela es un medio adecuado para el respeto de los derechos de las personas, pero frente al incumplimiento de uno de los fallos tutelares, surgen ciertos mecanismos que de manera fehaciente buscan cumplir con lo dispuesto.⁶⁶ En ese orden de ideas, emergen figuras tales como el trámite de cumplimiento y el incidente de desacato. Ambas se contemplan en los art. 27 y 52 del Decreto 1591 de 1991, disposiciones en las cuales se destaca que el trámite de cumplimiento se usa para adelantar las diligencias tendientes al cumplimiento efectivo de la orden.

El incidente de desacato, por su parte, es un instrumento de carácter incidental y sancionatorio en procura del cumplimiento de una sentencia de tutela, sin apartarse jamás del proceso principal, proviniendo

64 Al respecto, el reglamento de la Corte IDH determina que: «La supervisión de las sentencias y demás decisiones de la Corte se realizará mediante la presentación de informes estatales y de las correspondientes observaciones a dichos informes por parte de las víctimas o sus representantes. La Comisión deberá presentar observaciones al informe del Estado y a las observaciones de las víctimas o sus representantes. La Corte podrá requerir a otras fuentes de información datos relevantes sobre el caso, que permitan apreciar el cumplimiento. Para los mismos efectos podrá también requerir los peritajes e informes que considere oportunos. 3. Cuando lo considere pertinente, el Tribunal podrá convocar al Estado y a los representantes de las víctimas a una audiencia para supervisar el cumplimiento de sus decisiones, y en ésta escuchará el parecer de la Comisión. 4. Una vez que el Tribunal cuente con la información pertinente, determinará el estado del cumplimiento de lo resuelto y emitirá las resoluciones que estime pertinentes. 5. Estas disposiciones se aplican también para casos no sometidos por la Comisión». Corte IDH, *Reglamento de la Corte IDH*, art. 69.

65 Normatividad escogida por ser de conocimiento de quien desarrolla la presente investigación.

66 De conformidad con la organización jurisdiccional propia del país, en Colombia se establece un reparto de conocimiento de las acciones tutelares, de tal manera que el juez que conoce en primera instancia de una acción de tutela tendrá el rango conforme a la división territorial del sujeto accionado.

de allí su carácter residual dentro del proceso constitucional de tutela y complementando, de esta forma, la sentencia emitida por el juez que tiene a su cargo el conocimiento de la causa (Decreto 1591 de 1991).⁶⁷

En el mentado incidente ya no se conoce el fin del asunto ni se busca que la sentencia se cumpla; simplemente, se pretende que el juez que ha conocido la causa verifique la ejecución del fallo y pueda determinar la responsabilidad subjetiva del agente que incumplió la sentencia. Así mismo, se puede afirmar que tal figura ha subsumido al trámite de cumplimiento, pues es común observar que, tras la amenaza de la coerción que conlleva la notificación de un trámite incidental, el llamado a acatar la orden la cumpla; no obstante, no se puede desconocer que se trata de procedimientos diferentes que se pueden proponer simultáneamente; así lo clarifica la Corte Constitucional de Colombia:

La solicitud de cumplimiento y el incidente de desacato son dos instrumentos jurídicos diferentes, los cuales, a pesar de tener un mismo origen —la orden judicial de tutela— y tramitarse en forma paralela, persiguen distintos objetivos, la jurisprudencia constitucional ha indicado que los jueces de primera instancia «con el propósito de garantizar la efectividad de los derechos de los asociados y en desarrollo del principio del efecto útil de las sentencias, gozan de amplias facultades en la determinación de la forma de ejecución de los fallos de tutela y en la adopción de las medidas tendientes a su cumplimiento»; deduciéndose, de tal aserto, el deber de velar por el cumplimiento efectivo de las garantías conferidas a los ciudadanos en sede de tutela.⁶⁸

Se puede colegir que, pese a que existen dos figuras posteriores a la sentencia de tutela, los objetivos que persiguen estas dos instituciones son claramente diferentes, pero no idóneos ni efectivos a la hora de garantizar los derechos, pues el trámite de cumplimiento carece de elementos sancionadores y el incidente de desacato desconoce por completo la esencia de la sentencia, buscando imponer una sanción, por lo cual puede suceder que el responsable del cumplimiento prefiera acatar la sanción en lugar de cumplir el fallo, quedando en indefensión

67 En cuanto a la característica de *residual* de esta institución, implica que solamente cuando se hayan agotado los mecanismos procedimentales propios del trámite de tutela y ante el no cumplimiento, se podría activar el incidente de desacato.

68 Colombia Corte Constitucional, «Sentencia T 512», 30 de junio de 2011, 14.

el titular del derecho vulnerado. Consideramos que la vinculación de las dos figuras podría ofrecer una salida completa para el cumplimiento de las sentencias en Colombia.

Por último, la Corte Constitucional de Colombia ha sustentado que un mecanismo creado de hecho para el cumplimiento de las sentencias es su facultad unificadora, pues —a raíz de la interpretación de los derechos fundamentales— puede entrar a vigilar que los procesos tutelares sean cumplidos y en las sentencias dictadas en conocimiento de los fallos emitidos por las altas corporaciones ha señalado que cuando se incumplen las decisiones que versan sobre los derechos, se trata de una flagrante y sistémica violación a la Constitución,⁶⁹ señalamiento con el que concordamos por todas las argumentaciones expuestas en los puntos iniciales de este capítulo.

Queda claro que el ordenamiento jurídico colombiano contempla y resalta la existencia de mecanismos para el cumplimiento de las sentencias dictadas en sede de la acción de tutela como su garantía jurisdiccional, pudiéndose advertir entonces que en la legislación vecina se ha reconocido la importancia del cumplimiento de este tipo de fallos.

2.3. FACTORES DE INCUMPLIMIENTO EN LAS SENTENCIAS DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES

Como quedó sentado en líneas anteriores, una realidad en los ordenamientos constitucionales es el riesgo de que los fallos de las sentencias de las garantías jurisdiccionales, provenientes tanto de los jueces de primer nivel como de los órganos colegiados, sean incumplidos; en torno a este tema, y en procura de establecer el porqué de dichos incumplimientos, se conocerán los factores de incumplimiento de las sentencias.

La clasificación de los factores que se realizará en la presente investigación tiene como referente una base doctrinaria, toda vez que no existe con precisión una compilación de los elementos que pueden impedir o condicionar el cumplimiento de una sentencia. De manera didáctica nos aventuramos a realizar una categorización que nos servirá

69 Colombia Corte Constitucional, «Auto A-235», en *Expediente T-489761*, 9 de diciembre de 2003, 14.

de matriz para, en los capítulos posteriores, agrupar las sentencias objeto de nuestro estudio dentro de los diversos factores de incumplimiento.⁷⁰

Una doctrina internacional ha intentado realizar una clasificación de estos factores; la brinda la cátedra colombiana, que ha tomado como parámetro las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional de ese país, permitiendo una categorización de estos elementos en dos grandes grupos: los derivados de las confusiones de tipo semántico de la parte resolutive de la sentencia, y los que se fundamentan en las interpretaciones superficiales o deformatorias que realizan los organismos, instituciones o personas obligadas por los fallos, así como los jueces comprometidos a velar por su correcto cumplimiento.⁷¹ De aquello se puede evidenciar una doble dimensión en cuanto a los factores de cumplimiento, dirigiéndolos hacia los agentes que intervienen en la emisión y ejecución de una sentencia de garantías jurisdiccionales (jueces y agentes obligados).

En la presente investigación, aunque se resaltaré en el momento indicado a quién puede ir dirigido el factor indicado, se realizará una clasificación que tiene como base los contenidos de la sentencia y la variedad de circunstancias que, frente a ella, se pueden presentar, de tal forma que se agruparán los factores en normativos, jurisdiccionales y económico-sociales, los cuales serán analizados y conceptualizados a continuación.⁷²

En adelante se realizará una clasificación en torno a los factores de incumplimiento de las sentencias de garantías de derechos.

2.3.1. Factores normativos

Resaltamos que la clasificación que se va a hacer se enmarca dentro de las sentencias de las garantías jurisdiccionales y que, pese a que se

70 Nelcy López y María Olarte, «Incumplimiento de sentencias de la Corte Constitucional colombiana: Aparentes garantías, silenciosos incumplimientos», *Universitas* 56, n.º 113 (2007): 76, <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14629/11798pdf>.

71 *Ibíd.*, 78.

72 Esta clasificación no tiene como objetivo generar un debate de su contenido, sino clarificar y precisar los conceptos que servirán de base para cumplir con el propósito de la tesis sostenida, lo cual se pretende lograr como construcción propia y como aporte a los estudios jurídicos.

hace referencia a los factores normativos, aquellos no implican una vinculación abstracta a la legislación, sino que se encasillan en la remisión normativa que el juzgador pueda realizar en la sentencia.

La poca o ninguna determinación en cuanto al señalamiento de las normas expresas, que guían el proceso de cumplimiento de una sentencia de garantías jurisdiccionales, puede ser un factor de incumplimiento a la hora de acatar el fallo, lo que puede provenir de la cultura positivista tanto de los operadores de justicia como de los agentes obligados al cumplimiento, quienes requieren sin ningún otro razonamiento apegarse a las disposiciones normativas que se les haya remitido en la sentencia constitucional, pero que se encontrarían en dificultades si dicha remisión fuera equívoca, imprecisa o ausente; en este sentido, entre las variables que pueden configurarse a partir de estos factores normativos, nos encontramos con problemas suscitados por la ambigüedad o por la contradicción o laguna que, insistimos, se presenta en la propia remisión de las sentencias de garantías jurisdiccionales.

2.3.1.1. Ambigüedad de las normas a las que remite la sentencia

En cuanto a la ambigüedad como factor normativo, se debe manifestar que en los procesos de garantías jurisdiccionales se ven inmersos derechos constitucionales, que se encuentran determinados dentro del marco constitucional con un carácter abstracto y general; en efecto, las normas constitucionales que consagran los derechos se caracterizan por su alto nivel de indeterminación, por lo cual existe una gran cantidad de normas jurídicas que regulan el ejercicio de un derecho constitucional y a la hora de la resolución de un caso, le corresponde al intérprete descender ese contenido normativo abstracto a soluciones jurídicas dentro de un caso concreto, concretándose, por lo tanto, la aplicación de la norma abstracta en una realidad específica.

Sin embargo, y dentro de la resolución del problema jurídico puesto a conocimiento del intérprete constitucional, se dictan medidas reparadoras en las cuales, mediante cláusulas, se remite sin mayor especificación a una norma infra-constitucional que se supone contiene el trámite que debe seguirse en esa resolución; por ejemplo, se observan en las partes resolutivas de las sentencias de garantías frases como: «en lo demás se estará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico», o «para el cumplimiento de la presente sentencia se estará a los procedimientos

establecidos en el ordenamiento jurídico civil», o «se dejan a salvo los derechos de la persona para el reclamo de sus intereses mediante las vías legales pertinentes contempladas en la norma», lo que sin duda genera ambigüedades que pueden provenir del desconocimiento de la producción normativa del país.⁷³

Otro escenario de ambigüedad que puede suscitarse está dado por el cambio normativo posterior a la fecha de emisión de la sentencia de garantías jurisdiccionales. Así, «una reforma legislativa, producida después de recaída la sentencia, podría hacer que la ejecución de la sentencia careciera de razón de ser (por ejemplo, si lo decidido es confirmatorio de un acto administrativo que dispuso el cese de una actividad por carecer de ciertos requisitos que luego una ley no exige)».⁷⁴

Entonces, esta remisión ambigua hacia las disposiciones normativas infra-constitucionales o los trámites de carácter legal, dentro de los procesos de garantías jurisdiccionales, genera un problema para el destinatario de la sentencia constitucional, en cuanto a la normativa que va a aplicarse para cumplir efectivamente este tipo de fallos, deviniendo aquello en un eventual incumplimiento.

2.3.1.2. Contradicción de las normas a las que remite la sentencia

La contradicción normativa hace alusión a las remisiones a las normativas infra-constitucionales realizadas en las sentencias; las normas a las que se remite son claras, expresas y públicas; sin embargo, pueden resultar claramente contradictorias sin que el destinatario del cumplimiento sepa la norma que se va a emplear para no apartarse de lo dispuesto por el órgano jurisdiccional, particularidad que obstaculiza e impide la ejecución de la sentencia. Un ejemplo de este tipo de variables se encuentra en las sentencias, cuya parte resolutive señala que se estará a lo dispuesto en una norma concreta o en varias disposiciones respecto a la obligación, pero el trámite ordenado, contenido en aquellas normas específicas, no es compatible; o cuando en su articulado

73 Estas circunstancias quedarán evidenciadas en el análisis empírico del tercer capítulo de la presente investigación.

74 Tomás Hutchinson, *El proceso de ejecución de sentencias contra el Estado* (Ciudad de México: UNAM-IJ 2004), 300.

contemplan procedimientos, tiempos o determinaciones diferentes, de imposible armonización.⁷⁵

2.3.1.3. Laguna o ausencia de norma a la que remite la sentencia

Finalmente, otro factor de incumplimiento que se puede presentar en el ámbito normativo es el generado por lo que denominaremos *laguna*, por ausencia de una norma que desarrolle el mecanismo de ejecución de las sentencias constitucionales o, a su vez, la remisión a una norma inexistente o ya derogada dentro de un ordenamiento jurídico.⁷⁶ Cabe recordar que no estamos hablando de la norma entendida con carácter general y abstracto, sino de la laguna generada por el juez respecto a las medidas que deben aplicarse para el cumplimiento de la sentencia constitucional.

No obstante, y para conceptualizar el tema, se recuerda a Riccardo Guastini, entre muchos otros teóricos, quien dio cuerpo a este punto del derecho, señalando que un sistema jurídico existe siempre que un determinado comportamiento no este deónticamente calificado en modo alguno por una norma jurídica, perteneciente al sistema y cuando para un determinado supuesto de hecho no esté prevista alguna consecuencia jurídica por una norma preexistente al sistema.⁷⁷

Un ejemplo de esta ausencia de preexistencia de normas, a la cual se remiten los operadores de justicia, se puede evidenciar cuando en las sentencias de garantías jurisdiccionales se disponen mecanismos de reparación integral, pero no se establecen los parámetros según los cuales se producirá tal reparación. Por ello, puede ocurrir que se declara la vulneración del derecho y se reconoce una reparación material económica a la persona, pero no se especifica la forma de cálculo de la compensación económica o el trámite que debe seguirse o, en otras

75 Esta temática es abordada por diversos tratadistas como *antinomias jurídicas*, de las cuales se resalta la contradicción entre las normas, situación que puede ser resuelta por diversos principios, tales como el de especialidad o cronología, entre otros. No se usó dicha denominación en el presente trabajo para no confundir aquellos términos propios de la teoría de la norma con el presente trabajo, que tiene como base las resoluciones judiciales.

76 Norberto Bobbio, «Antinomia», en *Novísimio digesto italiano*, trad. Eduardo Roso (Turín: Unione Tipografico Editrice Torinese, 1960).

77 Guastini, «Antinomias y lagunas», 446.

ocasiones, la disposición de llevar a efecto determinada actividad que no se encuentra normada jurídicamente, por ejemplo, en la vulneración a los derechos colectivos se determina que se puede llevar a efecto un proceso de consulta previa, pero —al no existir un trámite establecido, debido a la ausencia de la norma en el ordenamiento interno— aquello generará un incumplimiento de la sentencia constitucional.⁷⁸

Sobre este factor, y en consonancia con todo lo expuesto en este trabajo, es preciso sugerir que en caso de presentarse este elemento, es obligación del operador de justicia establecer las reglas que guíen la ejecución integral de la sentencia de garantías jurisdiccionales y evitar el incumplimiento de lo dispuesto.

2.3.2. Factores jurisprudenciales

Otros factores que pueden ser responsables del no cumplimiento de las sentencias de garantías jurisdiccionales se encuentran determinados por las actuaciones jurisdiccionales expresadas en los fallos que emiten, exceptuando las remisiones normativas que se mencionaron en los temas anteriores.

Los factores jurisprudenciales dentro de las sentencias de garantías se encuentran directamente ligados al ámbito interpretativo de los operadores de justicia, quienes deben contribuir, por medio de sus sentencias, a que los derechos de las personas se efectivicen integralmente; no obstante, en muchas ocasiones por rusticidad, desconocimiento o negligencia, los operadores de justicia emiten sentencias que no facilitan su cumplimiento, evidenciándose entre los principales problemas los factores lingüísticos, las sentencias contradictorias respecto a un mismo asunto de derecho, con un mismo agente llamado a ejecutar el cumplimiento, y la emisión de medidas inejecutables dentro de las sentencias. A continuación, analizamos estos elementos:

2.3.2.1. Factores lingüísticos o semánticos en la sentencia

Uno de los primeros elementos, asociados a la actividad jurisdiccional, está dado por los factores lingüísticos o semánticos, expresados

78 Es conocido que la Asamblea Nacional del Ecuador no ha desarrollado una ley en lo relacionado con la consulta previa; de darse el caso en que se necesite tal disposición, se presentará el factor normativo de laguna como justificativo de la sentencia emitida.

en gran medida en la parte resolutive de las sentencias de garantías jurisdiccionales, lo cual genera confusiones en los destinatarios del cumplimiento del fallo.⁷⁹

Al referirnos al incumplimiento por confusiones o alteraciones en la semántica, se revela prudente precisar que, según el *Diccionario de la lengua española*, semántica significa el «Estudio del significado de los signos lingüísticos y de sus combinaciones, desde un punto de vista sincrónico o diacrónico».⁸⁰

Cuando el significado de la semántica se refiere a los signos lingüísticos, es una alusión inequívoca al uso de las palabras; por esta razón, podemos decir que una de las situaciones que llevan al incumplimiento de una orden tutelar son las desavenencias en la acepción de una palabra, dado que puede tener múltiples significaciones y quien está obligado a cumplir la orden elige el sentido de la palabra que mejor se acomode a sus condiciones (alteración) o piensa de buena fe que el significado que él le imprime a una palabra concuerda con el que le dio el juzgador (confusión).⁸¹

Cuando se habla de la combinación de los signos lingüísticos «desde un punto de vista sincrónico o diacrónico»⁸², se refiere a la combinación de palabras de manera concatenada y coherente, de forma que den cuenta de una idea. Entonces, el incumplimiento se presenta cuando se suplanta, con o sin intención, la idea que se quiso expresar por parte del juez, trocándola por otra distinta, lo que también se conoce como tergiversación. En este caso, la deficiente articulación de las palabras por parte del juzgador lleva a que el obligado a cumplir dote a esa combinación de los signos lingüísticos un sentido diferente al dado por el fallador. Respecto a este tópico, Nelcy López y María Carolina Olarte manifiestan:

son aquellas dificultades interpretativas que se derivan de la multiplicidad de significados implícitos en el lenguaje. En lo relativo a fallos judiciales se presentan incumplimientos debido a confusiones de tipo semántico en la

79 López y Olarte, «Incumplimiento de sentencias», 76.

80 Real Academia Española, «Semántica», en *Diccionario de la lengua española*, 22^a. ed, vol. 9 (Madrid: Espasa, 2001), 1387.

81 Fernando Gómez, *Temas de filosofía del derecho* (Caracas: Texto, 2007), 185.

82 RAE, «Semántica», 1387.

parte resolutive, generadas por la ambigüedad, vaguedad y contradicción. De igual manera, es posible advertir incumplimientos debido a vacíos en la parte resolutive que no permiten establecer una forma de hacer cumplir el fallo.⁸³

Este tipo de factor semántico en las sentencias de garantías puede generar una confusión en los destinatarios, quienes —en ocasiones— pueden entender sin contexto una obligación determinada en la sentencia y adoptar medidas diferentes a las establecidas por el órgano jurisdiccional o, a su vez, puede haber resistencia de los agentes destinatarios del cumplimiento a materializar el fallo por no saber con precisión la obligación a la que están sujetos. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que:

en el momento de analizar si existió o no desacato, deben tenerse en cuenta situaciones especiales que pueden constituir causales exoneradoras de responsabilidad, aclarando que no puede imponerse sanción cuando: «la orden impartida por el juez de tutela no ha sido precisa —porque no se determinó quién debe cumplirla o su contenido es difuso y, cuando el obligado de buena fe quiere cumplir la orden pero no se le ha dado la oportunidad de hacerlo».⁸⁴

Una solución plausible, que mengua los efectos que pueda causar este factor, es ejecutar —conforme a cada reglamentación interna— la aclaración del fallo o una figura similar y con ello resarcir este tipo de inconvenientes que se catalogan aquí como semánticos, eso sí, sin que se modifique la decisión que ampara el derecho, advirtiendo que ello generaría una dilación dentro del proceso constitucional que atenta contra la celeridad propia de este tipo de garantías. Por otra parte, se requiere una cierta habilidad en la interpretación de quién cumplirá el fallo, pues en un mundo interpretativo puede ser posible encontrar una solución que la brinde el mismo texto en cuestión.

Este tipo de indeterminaciones semánticas se pueden ejemplificar cuando se dictan medidas de reparación integral ubicadas en un espacio temporal; así, el reconocer un beneficio económico a personas sin

83 López y Olarte, «Incumplimiento de sentencias», 76-7.

84 Colombia Corte Constitucional de Colombia, «Sentencia T 368» 8 de abril de 2005, 43.

determinar si aquel tendrá un efecto retroactivo o regirá exclusivamente en el futuro, puede generar un incumplimiento por parte de los responsables de acatar el fallo, situación que se vuelve aún más compleja si luego de la solicitud de aclaración, el juzgador señala que: «no hay nada que aclarar».⁸⁵

Por lo expuesto, anteriormente se insistió en que cualquier sentencia, máxime si se trata de una dictada en sede de garantías jurisdiccionales, debe ser clara y comprensible y no perder la finalidad de garantizar el derecho y la celeridad en el reconocimiento de los derechos.

2.3.2.2. Errores de motivación o contradicciones entre la parte motiva y decisiva de la sentencia

Los factores de incumplimiento de origen jurisdiccional, asociados con la motivación, pueden verse expresados en los vacíos en la parte resolutive o motiva de la sentencia, empleando *obiter* fuera de contexto, creando *ratio decidendi* no congruentes con la petición inicial del accionante o riñendo con la conclusión final expresada en la *decisium* de la sentencia de garantías; igual cosa sucede cuando se emite una sentencia que aclara o completa la sentencia inicial de manera no armónica con aquella o simplemente cuando es completamente contradictoria con la primera.⁸⁶

La contradicción existente entre la parte motiva y la resolutive de la sentencia constitucional hace referencia a que los *obiter dictum* no guardan

85 «Ejemplo de la primera situación es la sentencia C-991/05, que declaró inexecutable la limitación temporal de una estabilidad laboral reforzada de personas con debilidad física, mental o madres cabeza de familia y no indicó expresamente que a pesar de que las sentencias de la Corte tienen efecto a futuro quienes habían sido desvinculados en el plazo declarado inexecutable, el cual se había cumplido antes del fallo, debían ser reintegrados a su trabajo, única forma en la cual tendría algún efecto material la decisión judicial. En razón de lo anterior, varias madres cabeza de familia pidieron que se aclarara el fallo en tal sentido, pues TELECOM no había dado cumplimiento a la sentencia de constitucionalidad so pretexto de los efectos a futuro de los fallos. La Corte no aclaró el fallo ni reconoció que se había omitido un eslabón fundamental para su cabal cumplimiento, a saber, la determinación de sus efectos en el tiempo». López y Olarte, «Incumplimiento de sentencias», 78.

86 Ver más de la temática en Vladimir Bazante, «El precedente constitucional» (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2015), 28, <http://biblioteca.uasb.edu.ec/catalogo/libre.php>.

coherencia con las *ratio decidendi* y estas, a su vez, no tienen armonía con la decisión final; es decir, se genera una incongruencia dentro de la estructura de la sentencia constitucional, en la cual se exponen referentes conceptuales comunes y disímiles con el caso concreto puesto a conocimiento del operador de justicia, generando argumentos falaces que no permiten justificar una decisión final; en otras ocasiones se evidencian argumentos sólidos expuestos en la parte motiva de la sentencia, pero con decisiones completamente diversas; un ejemplo claro de este tipo de factor es cuando se crean argumentos tendientes a favorecer la pretensión del accionante y en la decisión final se niega el pedido, sin que el obligado a cumplir el fallo sepa a ciencia cierta a qué atenerse.

Para solucionar este tipo de contingencias, es necesario retornar a la diferenciación entre *ratio decidendi* y *decisium*, recordando que la primera determina el sentido de la segunda. Así pues, si se presenta este tipo de incumplimiento, el juez de oficio deberá adecuar su *resuelve* en consonancia con el acervo argumentativo de la sentencia.

2.3.2.3. Vacíos en la parte resolutive de la sentencia

Los vacíos en la parte resolutive de la sentencia dan cuenta de que los operadores de justicia, luego de realizar una descripción de los elementos fácticos dentro del caso puesto a su conocimiento y de crear argumentos asociados con este, en la parte resolutive no determinan las medidas de reparación integral propias para el caso, generando sentencias meramente declarativas, que no permiten efectivizar la tutela de derechos, situación que se debería a un desconocimiento por parte del operador de justicia del elemento de la reparación integral en la sentencia.

Cuando el juez resuelve proteger un derecho, no es más que el reconocimiento de que ese derecho está en riesgo o que sobre él se ha posado un mal y es necesario protegerlo, adoptando medidas para repeler el peligro o remedios para expulsar ese mal. De lo contrario, si toda la estructura argumentativa del juzgador va orientada a guarecer los derechos constitucionales, pero solo termina anunciando que protegerá un derecho, sin tomar medidas para hacerlo o habiendo adoptado medidas insuficientes para reparar el daño, esto lleva inexorablemente al incumplimiento de la orden principal, que es la protección efectiva del derecho.

En este ejercicio interpretativo de la decisión se producen las lagunas axiológicas o vacíos jurisprudenciales; es decir, el ejercicio interpretativo y la deliberación del caso concreto se han dado a lo largo de la motivación de la sentencia; empero, el resultado final termina generando insatisfacción en los destinatarios, tornándose meramente descriptivo y sin fuerza gravitacional para los agentes procesales; en palabras más sencillas, se generan sentencias vaciadas de contenido concreto. Riccardo Guastini, sobre el punto, indica:

Una laguna axiológica es la ausencia de una norma justa o correcta. Más precisamente: en un conjunto de normas existe una laguna axiológica cuando una clase de supuestos está, nótese, regulada por una norma, pero el intérprete considera que la regulación existente es insatisfactoria. Lo que hace falta, entonces, no es una norma sin especificaciones posteriores (porque una norma ya existe), sino una norma que regule el supuesto de manera «satisfactoria»: en este sentido una norma «justa».⁸⁷

En nuestro análisis podemos colegir que la sentencia formalmente existe; sin embargo, —al carecer de medidas de reparación u obligaciones negativas o positivas— la resolución resulta insatisfactoria para el destinatario; no hace falta, por lo tanto, crear una nueva resolución, sino dotarla de contenido mediante la acción de incumplimiento.

2.3.2.4. Incumplimiento basado en una aclaración o ampliación contradictoria de la sentencia inicial

Como resultado de los factores descritos, se pueden presentar pronunciamientos o actuaciones jurisdiccionales posteriores a la emisión de la sentencia; así, dentro de la evacuación de los recursos horizontales de aclaración o ampliación, los jueces pueden emitir providencias que no guardan armonía y resultan contradictorias con el contenido mismo de la sentencia inicial. Por ello, se pueden evidenciar autos de aclaración que terminan descontextualizando la parte motiva de la sentencia, generando nuevos argumentos no concordantes con la sentencia inicial o, a su vez, autos de ampliación que cambian el sentido de la parte resolutive de la sentencia, al dictar medidas de reparación diferentes a las contenidas en la sentencia inicial. Esto genera un problema de

87 Guastini, *Teoría e ideología de la interpretación*, 92.

mayor magnitud a la hora de la ejecución de un fallo, pues —al tener dos instrumentos jurídicos provenientes de un mismo órgano jurisdiccional, que no son consistentes entre sí— se genera mayor inseguridad en los agentes encargados de cumplir y, además, potencializa las dudas para acatar las obligaciones que deben ser satisfechas.

2.3.2.5. Sentencias contradictorias respecto a casos análogos

Se produce una contradicción en sentencias del mismo tipo cuando se presentan dos soluciones disímiles para un mismo conflicto jurídico constitucional, resultando incompatibles unas con otras, ya sea que se trate del mismo caso concreto o, a su vez, de casos análogos; Guastini señala que, adicionalmente, se puede ver comprometido el derecho a la igualdad:

En presencia de un conflicto normativo, el mismo litigio puede resolverse en dos modos diferentes, en violación del principio de certeza del derecho, que exige la previsibilidad de las decisiones jurisdiccionales; además, dos litigios similares pueden decidirse de dos formas distintas, en violación del principio de igualdad, que exige que dos casos similares reciban el mismo trato.⁸⁸

En otras ocasiones, los operadores de justicia pueden dictar sentencias de garantías jurisdiccionales que son contradictorias con otras emitidas con patrones fácticos similares dentro de su misma o diferente judicatura, pero con el mismo llamado a acatar el fallo. Un ejemplo claro se observa cuando varias personas, que consideran vulnerados sus derechos por un mismo acto, presentan acciones de garantías jurisdiccionales autónomas, y se aceptan unas y se niegan otras, pese a existir circunstancias fácticas similares; o, a su vez, frente a una misma conducta la emisión de dos sentencias: una en favor del accionante y otra en su contra y a favor del accionado. Esta realidad se evidencia cuando las personas, cuyos derechos supuestamente son objeto de vulneración, son numerosas o cuando el acto vulnerado de los derechos puede generar efectos en más de una circunscripción territorial. En estos casos se podrían emitir dos fallos contradictorios respecto a un mismo sujeto,

88 *Ibíd.*

frente a un solo patrón factico; la disyuntiva es, entonces, qué sentencia se debe cumplir por parte del agente destinatario del cumplimiento.⁸⁹

2.3.2.6. Sentencias inejecutables

Finalmente, un factor jurisdiccional que impide el cumplimiento de las sentencias de garantías jurisdiccionales o produce el cumplimiento defectuoso de estas se da a través del establecimiento —en la parte resolutive de la sentencia— de disposiciones que se tornan inejecutables por no estar acordes con la realidad jurídica, social o económica de quien está llamado a cumplir o de la sociedad donde se debe acatar el fallo. Por ejemplo, como medida de reparación integral se ordena la restitución de una persona a una institución que ha dejado de existir o el pago de una indemnización económica exorbitante, que supera el capital total del patrimonio del accionado, así como el establecimiento de acciones fuera de la competencia de un determinado órgano o autoridad o que son contrarias a las disposiciones legales.

En estos casos, las sentencias inejecutables derivan en un incumplimiento en perjuicio del sujeto beneficiario de la sentencia constitucional y, en lugar de tutelar los derechos de las personas, mediante este tipo de sentencias, los jueces están fomentando una vulneración mayor y sistemática. En este caso, la orden judicial resulta de imposible cumplimiento por cuanto escapa a las posibilidades del obligado, dando lugar al principio general de la lógica que reza que nadie está obligado a lo imposible. Al amparo de esta máxima, no se podría hacer recaer responsabilidad de ningún tipo en el incumplido. El juez, al valorar la imposibilidad de su orden, debe de oficio reacomodarla y moldearla, sin sustraerse a la esencia de lo decidido, para lograr la materialización de su orden; en caso contrario, deberá responder disciplinariamente por su omisión.

89 El problema jurídico debatido plantea que «La Corte Constitucional, en los casos 1 y 2 supra, encuentra que se han emitido dos sentencias que tratan sobre “temas aparentemente distintos”, pero que convergen en el punto de su ejecución “lo que la una sentencia manda la otra prohíbe”, creando una especie de antinomia jurisdiccional con instrumentos que poseen el mismo valor jurídico y que tornan ineficaz la decisión al no poder generar efectos jurídicos como consecuencia de su inejecución, por lo que se ha visto afectado directamente uno de los elementos connaturales a una garantía de derechos humanos: la reparación integral». Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 0001-10-PJO-CC», en *Caso n.º 999-09-JP*, 22 de diciembre de 2010, 13.

2.3.3. Factores de índole económica y social

Estos elementos evidencian lo que en el ámbito doctrinario se ha denominado el *costo de los derechos*,⁹⁰ por medio de los cuales las decisiones judiciales tendrán una incidencia directa en las relaciones económicas de un determinado país; es una labor que se realiza por medio de la activación de medidas de reparación integral que aquellos dictan y en las cuales se ven reflejados factores económicos y sociales que condicionarán el posterior cumplimiento o incumplimiento de sus decisiones.

De los recursos y condiciones que se puedan asegurar para el cumplimiento de los fallos depende la materialización de los derechos, presupuesto de capital importancia. Una tesis interesante, desarrollada sobre el tópico, es la que se expone a continuación:

Para Stephen Holmes y Cass R. Sustein, la pregunta ¿qué derechos garantiza una comunidad? no puede responderse (solo) mirando la Constitución de esa comunidad sino, muy específicamente, estudiando cuántos recursos se destinan a asegurar su cumplimiento. Los derechos cuestan dinero. Todos ellos, ya se trate de las libertades tradicionales a la no interferencia estatal (libertades negativas), ya de los derechos sociales, usualmente identificados como aquellos que exigen el despliegue de una actividad más directa por parte del Estado (libertades positivas).⁹¹

La cita en mención es de gran importancia, habida cuenta de que las sentencias de garantías jurisdiccionales pueden llamar al cumplimiento

90 Esta es una interesante tesis desarrollada por Holmes y Sustein, quienes manifiestan que todos los derechos tienen un costo económico y una influencia social; para desarrollar su tesis estos autores cuestionan los modelos históricos con los cuales se ha dividido al constitucionalismo y sostienen que, independientemente de la evolución de aquel, las libertades positivas o negativas dependen de los recursos económicos que un Estado posea para satisfacerlas. Los autores sostienen que: «El “costo de los derechos” es una expresión ricamente ambigua, porque los dos sustantivos que la integran tienen significados múltiples e inevitablemente polémicos. Para mantener el análisis enfocado y —en esa dimensión— lo menos polémico posible, “costos” significará aquí costos incluidos en el presupuesto, mientras que “derechos” se definirá como intereses importantes que pueden ser protegidos de manera confiable por individuos o grupos utilizando instrumentos del gobierno [...]». Stephen Holmes y Cass Sustein, *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2011), 33-4.

91 Juan González, «El Estado como precondition de los derechos: Beneficios y límites de una concepción relevante para América Latina» (prólogo), en *El costo de los derechos*, 15.

a las personas jurídicas pertenecientes al andamiaje estatal y a las personas privadas, pues las dos en determinadas circunstancias pueden vulnerar los derechos de rango constitucional.

Los factores que se conceptualizan a continuación no se advierten en el proceso interpretativo dictaminado en una sentencia, sino que el instrumento jurídico que da la orden y ha cumplido su término de ejecutoria no se acata por las circunstancias sociales y económicas que atraviesa el sujeto llamado a satisfacer la obligación.

Alarmante resulta que muchos reclamos que se presentan, por parte de las personas a las cuales se les ha declarado un derecho vulnerado, se convierten en masivos cuestionamientos a las políticas públicas o a la falta de voluntad política o privada de los sujetos obligados y que únicamente sirven para engrosar las estadísticas de los fallos no cumplidos.

2.3.3.1. Falta de recursos económicos para el acatamiento de lo dispuesto en el fallo

Para dotar de contenido a este factor, es necesario resaltar que en un estudio adelantado por la Corte Constitucional del Ecuador se logra ver, en una especie de radiografía, que en un alto porcentaje los sujetos más accionados son las instituciones estatales, con un 89.75 %, seguidos de personas jurídicas privadas, con un 8.24 %, porcentajes que son una clara muestra de una realidad a la que avocan las garantías jurisdiccionales.⁹²

Al dirigir la mirada a los sujetos obligados de derecho público, se debe examinar, además, que muchas sentencias implican el pago de grandes sumas de dinero que —en la mayoría de ocasiones, y dependiendo de los efectos y reglas que se hayan creado— abrirán una brecha para que —por medio de la alegación de derechos, como el de la igualdad— esas sumas potencialmente se multipliquen y el Estado entre en posibles desequilibrios financieros. Al analizar la ejecución de todo tipo de sentencias en contra del gobierno argentino, un estudio revela, en primer lugar, la pugna de derechos y la posible debilidad económica del ente estatal:

92 Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, *Rendición de cuentas del proceso de selección: Corte Constitucional del Ecuador, período 2008-2013*, coords. Pamela Aguirre, Vladimir Bazante y Dayana Ávila (Quito: CEDEC, 2013), 40.

se presenta el escenario de una lucha entre el acreedor que pretende la vigencia, la efectividad de sus derechos, la resistencia, en nombre de propósitos no siempre justificables, de quienes manejan la bolsa del Estado.

Este es un régimen en el que se ponen en juego, por un lado, fundamentales principios de raigambre constitucional: propiedad, derechos adquiridos, cosa juzgada, etc., y por otro lado la necesidad de mantener incólume el funcionamiento del Estado y la estabilidad, sin emisión de moneda y pretendiendo limitar el déficit fiscal en cuanto a caja. Claro está, sin que ello mengüe el pago de los servicios de la teratológica y siempre creciente deuda externa a la que hoy se ha decidido honrar sin mengua.⁹³

Pero la realidad del país del Sur no es ajena a la de los países andinos; al adentrarnos en la situación colombiana, incluso se ha creado una figura jurídica justificativa del factor por el cual no se cumplen las sentencias de acciones de tutela: el estado de cosas inconstitucionales, figura que se erige como una institución de corte jurisprudencial que nace como reacción a las masivas vulneraciones a los derechos fundamentales, exhortando a las autoridades llamadas al cumplimiento a que adopten medidas para superar ese estado de cosas.⁹⁴

El debate para las personas de derecho público se ubica, entonces, en que una vez dictaminada una obligación prestacional, que requiera de un contenido económico para su realización, se encontrará de cara a un Estado que no puede en todos los casos cumplir un papel paternalista y satisfacer de manera inmediata la obligación, más aún cuando las

93 Tomás Hutchinson, «El proceso de ejecución de sentencias contra el estado», *Revista Latinoamericana de Derecho*, año 1, n.º 1 (2004): 347, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/latinoamericana-derecho/article/view/21281>.

94 La concepción del estado de cosas inconstitucionales, a nuestro parecer y para la legislación colombiana, es un factor que por sí solo impide el cumplimiento de las sentencias constitucionales, toda vez que —presentada una acción de tutela, que busca proteger los derechos fundamentales de las personas y cuenta con una resolución a favor— esta no es acatada por el sujeto llamado a cumplirla y, en tal medida, se continúa con el incidente de desacato. Una vez propuesto dicho trámite incidental y cuando se haya sancionado al sujeto llamado a cumplir, este no podrá acatar la orden con la sanción que se haya generado, pues el fallo no podrá ser cumplido en virtud de las complejas circunstancias, congestionando la función judicial con la activación de las diferentes acciones de la función judicial.

realidades dan muestra de reclamos sociales más grandes y derechos referenciales que deben ser protegidos.

Pero la realidad de las personas de derecho privado, llamadas a cumplir una prestación, no dista de la de los derechos públicos, pues muchas de ellas tienen como función prestar servicios públicos, como el caso de las empresas eléctricas o las instituciones educativas que, por temor a un desequilibrio económico, no acatan los fallos dispuestos en contra de ellas.⁹⁵

Por último, cuando los llamados a cumplir las obligaciones son personas naturales de derecho público o privado, es prudente que se examinen las condiciones fácticas que rodean el caso para que, de esa manera, se logre dictar una sentencia que implique un potencial cumplimiento.

2.3.3.2. Dolo, negligencia o resistencia a cumplir

El cumplimiento voluntario de la sentencia debe hacerse dentro del plazo que fijan los respectivos códigos, desde que esta adquiere el carácter de firme. Dicho plazo es el límite máximo fijado para el cumplimiento, salvo los casos en que se estimen plazos especiales para la ejecución. Una vez que se cumplen los plazos fijados sin que la sentencia se haga efectiva, la parte vencedora puede instar judicialmente a la ejecución forzosa de aquella, debiendo el tribunal emplear los medios necesarios para superar la resistencia del obligado por la sentencia.

Este factor adquiere una trascendental importancia en la eventualidad de que se deba imponer una sanción, pues en muchas ocasiones el solo incumplimiento del fallo no daría lugar a una aplicación mecanicista de una sanción, sino que es necesario probar la negligencia o el dolo del sujeto llamado a cumplir, siendo —por supuesto— más gravosa la segunda conducta.⁹⁶

95 Una consideración personal sobre el tópico es que para que los fallos se cumplan, el rol del juez constitucional está en estimar las medidas de reparaciones integrales ejecutables y no descontextualizadas dentro de la realidad concreta que presenta el caso.

96 Por último, vale destacar que el juez constitucional —que conozca de los mecanismos de cumplimiento de este tipo de sentencias— adquiere también un papel protagónico al imponer una posible sanción, atendiendo para ello factores como el estudiado.

Se debe recalcar que no es pretensión asimilar la negligencia y el dolo tal y como se los concibe en el derecho penal;⁹⁷ para hacer esa diferenciación, se ha decidido no referirse a la culpa de la que habla el derecho punitivo, sino que de manera sencilla se intenta dotar de contenido a la negligencia, como un descuido no intencional a la hora de efectuar lo dictaminado en el fallo, que se puede presentar por no cumplirse la sentencia en la fecha prevista por la judicatura.

Y respecto al dolo, es menester realizar una aproximación propia, delineada desde los factores que le dan nombre a este tema, es decir, desde lo económico y social. Es de conocimiento jurídico común que el dolo está integrado por dos elementos: el conocimiento y la voluntad. De tal manera que, para esclarecer la temática que nos ocupa, una sentencia no se cumple debido al dolo cuando el sujeto llamado a cumplir la obligación —aun conociendo la orden que se ha dispuesto y estando dotado de las herramientas para acatar dicho fallo—⁹⁸ decide voluntariamente no satisfacer lo dispuesto en la orden.

Finalmente, en cuanto a la resistencia, se debe precisar que esta se referirá a cuando el beneficiario del derecho presenta resistencia a que se cumpla la orden dispuesta, aun cuando el sujeto llamado a acatar

97 Cabe recalcar que en cuanto al cumplimiento de las sentencias en general y de las sentencias constitucionales en particular, existen vías ordinarias y constitucionales que pueden activarse; en el ámbito constitucional, el incumplimiento de las sentencias; y en el penal ordinario, el desacato. Por ello, el término dolo empleado en este análisis es solo enunciativo y difiere del concepto penal. En la configuración de la teoría de la culpabilidad en materia penal, el dolo está asociado a la consecuencia finalista del acto; para Welzel: «el dolo es la voluntad finalista: si mato a un hombre, quiero matar al hombre, mi acto va encaminado a matar al hombre, y la consecuencia —muerte— es una consecuencia finalista». De manera general, el dolo comporta conciencia y voluntad de un agente para irrogar un daño o perjuicio a otro sujeto, es decir, claramente existe la intención de causar daño con un acto específico; en cambio, en nuestro análisis se ha empleado la categoría dolosa, no dentro del contexto penal, sino como una acción tendiente al no cumplimiento de la sentencia y las medidas de reparación en ella ordenadas, mediante las acciones moralmente reprochables, pero no incurras en responsabilidad penal. Luis Jiménez de Azúa, *Estudios clásicos del derecho penal*, vol. 4 (Ciudad de México: Editorial Jurídica Universitaria, 2001), 197.

98 Es necesario tener las herramientas para lograr el cumplimiento del fallo; de lo contrario, es probable que se esté frente a otro de los factores antes descritos.

la obligación ha dispuesto todo lo necesario para obrar conforme al cumplimiento.

Establecido ya un panorama y una vasta aproximación respecto al cumplimiento de las sentencias de garantías jurisdiccionales, a los mecanismos de cumplimiento y a los factores de incumplimiento, es hora de conocer el desarrollo que sobre esta temática se ha suscitado en el Ecuador, país escogido para comprobar esta tesis: *existen sentencias de garantías jurisdiccionales que no se cumplen debido a ciertos factores.*

CAPÍTULO SEGUNDO

CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE ACCIÓN DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y SUS MECANISMOS DE CUMPLIMIENTO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO

El presente capítulo tiene por objeto conocer la normativa y de forma jurisprudencial la realidad ecuatoriana, respecto al cumplimiento de las sentencias dictadas dentro del trámite de la garantía jurisdiccional de acción de protección de derechos. Para ello, es propicio enfocar el estudio en aquella garantía y en los mecanismos que para su cumplimiento se han previsto o desarrollado en el ordenamiento jurídico interno.

Respecto a la acción de protección de derechos, esta se conceptualizará como aquella garantía idónea para tutelar la mayoría de los derechos consagrados en la Constitución y que pueden verse transgredidos por actos u omisiones que provienen de los poderes públicos o de particulares, centrándonos en el estudio de la reparación integral para tal garantía y de las responsabilidades que acarrea el incumplimiento de las sentencias dictadas en su virtud.

Con igual detalle descriptivo, se establecerán los mecanismos presentes en la normativa constitucional, legal y jurisprudencial, que ha sido implementada en este Estado para garantizar el cumplimiento de las sentencias emitidas dentro de los procesos de garantías jurisdiccionales

y que se activan frente a los posibles incumplimientos de los fallos de las acciones de protección de derechos. Por último, y con el propósito de aproximarnos a su funcionamiento, se describirá desde el punto de vista procesal el trámite de los mecanismos que serán estudiados.

1. CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS CONSTITUCIONALES DE GARANTÍAS DE DERECHOS EN EL ESTADO ECUATORIANO

Al igual que sucede en el contexto internacional, en la realidad constitucional ecuatoriana el cumplimiento de las sentencias en los procesos de garantías jurisdiccionales es uno de los retos más importantes que afronta la jurisdicción constitucional contemporánea, pues —pese a la existencia de normas claras, enmarcadas en la Constitución, que *prima facie* determinan que las sentencias constitucionales son de inmediato y obligatorio cumplimiento— es menester observar su aplicación en los casos concretos y evaluar de esa manera cómo se están acatando los fallos que versan sobre las garantías jurisdiccionales.

En referencia a las normas constitucionales vigentes, una de las facultades encomendadas a la Corte Constitucional, para exigir el cumplimiento de las sentencias o dictámenes constitucionales, se encuentra prevista en el num. 9 del art. 436 de la Constitución vigente, que tiene como propósito la tutela de los derechos constitucionales frente al incumplimiento de lo dispuesto en una sentencia o dictamen constitucional; y, por lo tanto, se confiere a tal corporación la potestad de remediar las consecuencias que dicho incumplimiento genere.⁹⁹

Descendiendo a la normativa legal, el art. 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) prescribe que las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, dejando a salvo aquellos eventos en los que se solicite la aclaración o ampliación del fallo. A partir de ello el juez constitucional que dictó la sentencia tiene la obligación de hacerla cumplir y solamente cuando dicho supuesto no se haya verificado por parte de

99 La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales. Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 436, num. 9; Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, Registro Oficial 52, Suplemento, 22 de octubre de 2009.

la judicatura, se podrá interponer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional, tal como se estudiará en líneas posteriores.¹⁰⁰

Tras observarse un recurrente incumplimiento de las sentencias provenientes de los procesos de garantías jurisdiccionales, se hacía necesario contemplar la creación de mecanismos que efectivicen el cumplimiento de aquellos fallos e incluso de resoluciones emitidas por los jueces dentro de las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución ecuatoriana de 1998, entre ellas, las resoluciones de amparo y las dictadas por el antiguo Tribunal Constitucional.¹⁰¹

Así, la Corte Constitucional para el Período de Transición (CCPT) advirtió que la ejecución de las resoluciones de amparo resultó ser el elemento más complejo en la práctica constitucional de ese entonces. En este sentido señaló:

En la práctica, muchos fueron los casos en los que, a pesar de existir una resolución favorable, su cumplimiento total o parcial no fue acatado por las autoridades competentes. Sin duda, existían vías penales como el desacato y otras de esa naturaleza tendientes a dar cumplimiento a las resoluciones que emitía el juez constitucional; no obstante, como se dijo, aquello involucraba un tiempo que el accionante no podía perder. Así, como consecuencia de la ambigüedad en las sanciones existentes en la Constitución y en la ley de control constitucional, se logró desvirtuar la naturaleza y objeto de la acción de amparo constitucional.¹⁰²

Será entonces una obligación de los operadores jurídicos que se verifique el cierre del caso cuando se haya cumplido a cabalidad con lo dispuesto en el fallo, destacándose como elemento determinante la obligación que recae en los jueces de llevar a cabo todas las acciones requeridas para el fiel cumplimiento de sus sentencias; de lo contrario, se presentaría una duplicidad de transgresiones de derechos: la primera,

100 Sobre este punto ya se mencionó que hay un desconocimiento del proceso que debe seguirse frente al incumplimiento de una decisión de garantía jurisdiccional. La denominación de juez constitucional ha sido avalada en la sentencia n.º 031-09-SEP-CC, por la jueza constitucional ponente, la doctora Ruth Seni Pinoargote, de la Corte Constitucional del Ecuador.

101 En este sentido, podemos observar la importancia que el cumplimiento de las sentencias constitucionales tiene en el constitucionalismo ecuatoriano, extendiendo su campo de acción no solo a las garantías presentes en la vigente Constitución, sino a la Carta Suprema que la antecedió.

102 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 015-10-SIS-CC». En *Caso n.º 0034-09-IS*, 23 de septiembre de 2010, 22-23.

aquella que generó la activación de la tutela de derechos; y la segunda, proveniente del incumplimiento de la sentencia que ofrece la protección.

Como se puede apreciar, todas estas medidas —normativas y jurisprudenciales— apuntan hacia la efectividad en el cumplimiento de las sentencias emitidas dentro de los procesos de garantías jurisdiccionales, lo que genera una irradiación de los mecanismos de tutela judicial en materia constitucional; empero, si bien se ha observado un esfuerzo por alcanzar este objetivo, en la realidad el cumplimiento de las sentencias deviene en una serie de variables que hacen necesario el desarrollo de la institución jurídica del cumplimiento de las sentencias, el cual deberá ser apreciado acorde con la naturaleza de la garantía sobre la cual se esté pronunciando un operador de justicia.

En este punto, es menester estudiar la acción de protección de derechos para entender su funcionamiento y gran importancia en el Estado ecuatoriano.

1.1. LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN COMO GARANTÍA DE DERECHOS EN ECUADOR

El Estado constitucional de derechos y justicia ha sido visto —como un modelo dentro del cual el rol primigenio del ente estatal se circunscribe— la tutela de los derechos constitucionales reconocidos en la Constitución ecuatoriana de 2008, así como en los instrumentos internacionales de derechos humanos, que se han incorporado como normas constitucionales de la República.¹⁰³

103 Trujillo señala que: «En la doctrina se entiende por “bloque de constitucionalidad” el conjunto de normas que no constando en la Constitución formal, o sea en el texto preparado por la Asamblea Constituyente y aprobado por el pueblo en el referéndum, forman parte de esta porque la misma Constitución les reconoce ese rango y papel y, por lo que se relaciona con los derechos humanos, las listas que contengan estas normas hay que sumar a la lista constitucional (arts. 11.3 y 84) y, en caso de conflicto, se ha de aplicar la que de mejor manera y más efectivamente garantice la dignidad de la persona o de la colectividad (arts. 11.5 y 417)». Julio César Trujillo, «El Ecuador como Estado plurinacional», en *Plurinacionalidad: Democracia en la diversidad*, comps. Alberto Acosta y Esperanza Martínez (Quito: Editorial Abya-Yala, 2009), 67.

De acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador, en su art. 417: «Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución». Ecuador, *Constitución*, art. 417.

Sin embargo, este cambio implicó, adicionalmente, el surgimiento de garantías que hagan efectivos los derechos reconocidos en el marco constitucional vigente,¹⁰⁴ para lo cual el constituyente incorporó garantías jurisdiccionales, entre ellas, la acción de protección, con el objeto de tutelar el amplio catálogo de derechos constitucionales, con lo cual se crearon nuevas herramientas que permiten viabilizar judicialmente las pretensiones de los accionantes y, una vez resuelto el caso, garantizar el cumplimiento de la sentencia.

Cabe destacar el cambio que sufren las garantías jurisdiccionales y, específicamente la acción de protección en el constitucionalismo ecuatoriano contemporáneo, al convertirse en procesos constitucionales de conocimiento, desvirtuándose, por lo tanto, la naturaleza cautelar, propia del modelo constitucional vigente en la Constitución de 1998.¹⁰⁵ Esto significa que en la actualidad, en el trámite de un proceso de conocimiento constitucional el juez debe conocer, decidir y ejecutar el fondo del asunto y, en caso de encontrar una vulneración a los derechos constitucionales, debe así declararlo y reparar integralmente a la persona o colectividad afectada.

De esta forma, la acción de protección sobresale como un mecanismo sencillo, directo y eficaz para la protección de los derechos constitucionales; en este orden de ideas, en el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de

104 Ávila Santamaría sostiene que pueden presentarse tres situaciones en el sistema jurídico: a) no hay garantías, pero hay derechos; b) hay garantías, pero deficientemente diseñadas, y derechos; y, c) hay garantías adecuadas para cada derecho. Ávila, «Las garantías: Herramientas», 90.

105 Las garantías jurisdiccionales de los derechos, reconocidas en la Constitución 2008: la acción de protección, las medidas cautelares, el acceso a la información pública, el hábeas corpus, el hábeas data, la acción extraordinaria de protección, la acción por incumplimiento de normas e informes de organismos internacionales de derechos humanos y la acción de incumplimiento —muchas de ellas novedosas en el constitucionalismo ecuatoriano, y otras sustitutas de las antiguas garantías reaccionarias (acción de amparo, hábeas data, hábeas corpus)— finalmente dejan atrás su carácter exclusivamente cautelar y se convierten en garantías de conocimiento, excepcionalmente cautelares, ampliamente reparatorias, informales en su procedimiento y activación y con una legitimación pasiva, ampliada incluso respecto a las políticas públicas. Pablo Alarcón, «El Estado constitucional de derechos y las garantías jurisdiccionales», en *Manual de Justicia Constitucional*, coord. Jorge Benavides y Jhoel Escudero (Quito: Corte Constitucional del Ecuador / CEDEC, 2013), 95.

aplicabilidad directa y de cláusula abierta, establecidos en la Constitución. Corresponde definir la acción de protección de derechos, según el art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador, que prescribe:

La acción de protección tendrá como objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o por concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.¹⁰⁶

Como máximo intérprete de la Constitución, la Corte Constitucional ecuatoriana ha señalado que la acción de protección persigue dos objetivos principales «la tutela de los derechos constitucionales de las personas, así como la declaración y la consiguiente reparación integral de los daños causados por su violación».¹⁰⁷ Se determina, por lo tanto, que la acción de protección dentro del sistema constitucional ecuatoriano se convierta en una vía judicial idónea para proteger los derechos constitucionales, que puedan ser amenazados o vulnerados por cualquier acción u omisión del órgano público competente o de un particular.¹⁰⁸

Sobre este punto, Julio César Trujillo estima de esta garantía que: «es una acción de protección directa de todos los derechos reconocidos constitucionalmente».¹⁰⁹ Para que se ejecute, en la Constitución de 2008 se expresa que se requiere la violación de un derecho reconocido en la Constitución, no importa de qué tipo de autoridad provenga ni qué condición tenga la persona, esto es, la violación del derecho podría proceder de un acto administrativo, de una norma, de una política pública, de un acto u omisión de un agente de Estado o de un particular,¹¹⁰

106 Ecuador, *Constitución*, art. 88.

107 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 0140-12-SEP-CC», en *Caso n.º 1739-10-EP*, 17 de abril de 2012, 9.

108 Velasteguí, «Efectividad de las sentencias constitucionales», 104.

109 Julio César Trujillo, *Constitucionalismo contemporáneo: Teoría, procesos, procedimientos y retos* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2013), 276.

110 Ávila Santamaría, «Las garantías», 95.

aumentándose pues el espectro de sujetos frente a los cuales se puede activar esta garantía y, en consecuencia, siendo mayor el número de los llamados a cumplir los fallos emitidos en sede de esta garantía.

Se observa que, tímidamente, ya se ha vencido aquella imperiosa idea de que la vulneración de los derechos únicamente provenía del sector público; así, en el estudio ejecutado por la Corte Constitucional del Ecuador, aunque en un porcentaje menor, se han presentado acciones de tipo jurisdiccional ante personas jurídicas de derecho público y personas naturales.¹¹¹

En cuanto al ámbito del cumplimiento de las sentencias de acción de protección, se observa que los jueces deben realizar todas las acciones pertinentes para garantizar el acatamiento de las sentencias y no simplemente presentar declaraciones o exhortos a otros órganos o instituciones, para que sean ellos quienes se encarguen de hacer cumplir las resoluciones emitidas bajo su jurisdicción constitucional.

El cambio en la naturaleza de la garantía trajo consigo que la exigencia del cumplimiento de los fallos sea un trámite eficiente, que no deje a la fortuna la declaratoria de la vulneración de derechos y, por otra parte, se constituya en una garantía primigenia y genérica, que permita la protección de los derechos constitucionales y los contenidos en los instrumentos internacionales de los derechos humanos, que concluye con la reparación integral determinada por el juez que conoció la causa.¹¹²

Definitivamente, en el constitucionalismo ecuatoriano la acción de protección se convierte en la garantía primigenia para la protección de los derechos constitucionales en un sentido general y amplio. El diseño de esta garantía así lo evidencia, lo cual refleja que formalmente existe un gran avance en la tutela de los derechos de las personas y la naturaleza en Ecuador; no obstante, consideramos que tan prodigiosa garantía solo puede materializarse con el efectivo cumplimiento de las medidas

111 Ecuador Corte Constitucional, *Rendición de cuentas*, 25.

112 «Objeto.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena», Ecuador, LOGJCC, art. 39.

de reparación, ordenadas en las sentencias emitidas en estos procesos constitucionales; en caso contrario, seguiremos adheridos a una simple estructura formal de la Constitución, en la cual los derechos y garantías no terminan satisfaciendo la necesidad de justicia de sus destinatarios.

1.2. LA REPARACIÓN INTEGRAL EN LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN

Conforme se ha destacado en las líneas precedentes, el éxito o fracaso de una garantía depende del nivel de aceptación del destinatario. En este sentido, una sentencia de garantías jurisdiccionales, en la especie de acción de protección de los derechos, no puede quedar como un simple enunciado declarativo respecto al reconocimiento o no de los derechos constitucionales, sino que en la evolución del constitucionalismo ecuatoriano aquella debe reparar integralmente los derechos de los afectados, para lo cual se han establecido —por parte del constituyente, legislador y jueces constitucionales— normas que permitan reparar integralmente a las partes procesales.

El art. 86, num. 3 de la Constitución de la República del Ecuador determina que el juez, en caso de constatar la vulneración de los derechos constitucionales, deberá declararlo y ordenar la reparación integral en el ámbito material e inmaterial, especificando e individualizando las obligaciones positivas y negativas a cargo del destinatario de la decisión judicial, así como las circunstancias en que deban cumplirse.¹¹³ De esta manera, la Corte Constitucional ecuatoriana expresó en la sentencia n.º 0012-09-SIS-CC que:

A partir de esta necesidad, la Constitución de la República ha planteado la existencia de la denominada «jurisdicción abierta», por lo cual, los procesos judiciales sólo terminan con la aplicación integral de la sentencia o reparación; en otras palabras la causa no termina con la expedición de la sentencia sino hasta que se haya cumplido con todos los actos conducente a la reparación integral.¹¹⁴

Del lineamiento jurisprudencial referido, se puede colegir que el mecanismo de reparación integral, dentro de las sentencias constitucionales, constituye una importante herramienta para hacer efectiva

¹¹³ Ecuador, *Constitución*, art. 86, num. 3.

¹¹⁴ Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 0012-09-SIS-CC», en *Caso n.º 0007-09-IS*, 8 de octubre del 2009, 4.

la materialización de los derechos de las víctimas. A continuación, se analizarán las concepciones y parámetros que deben tenerse en cuenta en la reparación integral para Ecuador.

La LOGJCC, en el art. 18 establece, entre las formas de reparación, las siguientes: restitución del derecho, compensación económica o patrimonial, rehabilitación, satisfacción, garantías de que la vulneración al derecho no se repita, obligación de la autoridad competente de investigar y sancionar, así como medidas de reconocimiento, entre las que destacan las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos y la atención de salud, entre otras.¹¹⁵ Estas formas se avalan como acertadas, pues el menoscabo de un derecho no solo atenta contra su titular, sino contra la institucionalidad adoptada por el Estado, de tal manera que debe imperar lo drástico en el momento de resarcir el derecho, que repela futuros hechos generadores de una agresión igual.

Se destaca, como se ha dejado sentado anteriormente, la responsabilidad que recae sobre el juez, respecto a establecer con claridad y precisión las medidas adoptadas para alcanzar la mentada reparación integral, tomando como elemento de análisis las particularidades del caso y la naturaleza del derecho vulnerado que se pretende reparar para que esta sea efectiva y responda a su finalidad.¹¹⁶ La reparación integral implica, entonces, la ejecución cabal de la sentencia constitucional incluida dentro de la determinación de los montos indemnizatorios y dictada bajo la observancia de la LOGJCC y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Tratándose de los factores indemnizatorios de tipo económico, se aprecia con claridad el camino jurídico que debe seguirse que, al parecer, depende de la naturaleza de la persona llamada a acatar el fallo; la Corte Constitucional ecuatoriana, en su sentencia n.º 0004-13SAN-CC, dentro del caso n.º 0015-10-AN, y en aplicación del art. 19 de la LOGJCC, indicó:

La norma es clara al determinar que todo tipo de reparación económica, cuando tenga que satisfacerlo un particular, la determinación del monto se tramitará vía juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez; más cuando la debe compensar el Estado, la cuantificación deberá realizarse vía contencioso

115 Ecuador, LOGJCC, art. 18.

116 Velasteguí, «Efectividad de las sentencias constitucionales», 108.

administrativo. Si bien podría pensarse que esta regulación restringe el derecho a la reparación integral, debe interpretarse a la luz de la lógica de las garantías jurisdiccionales dentro del Estado constitucional de derechos y justicia. En efecto, lo que propone la norma es controlar los excesos en los que el juez constitucional puede incurrir al determinarlos montos concernientes a la reparación económica y tutelar los derechos de la contraparte, para que ésta pueda ejercerlos en el marco del debido proceso.¹¹⁷

Por lo tanto, cuando la reparación integral material conlleve una indemnización de carácter económico, por parte de las autoridades públicas, se remitirá el proceso al Tribunal Contencioso Administrativo, exclusivamente para que se realice la cuantificación del monto económico indemnizatorio y a continuación se lo remita al juez de origen para que continúe con la ejecución de la sentencia; cabe destacar que este trámite se debe realizar ante el contencioso administrativo, sin que ello implique que se trate de un proceso de conocimiento, sino solo de ejecución, que debe realizarse observando los principios de simplicidad y celeridad propios de los procesos de garantías jurisdiccionales, pues una demora en tal cuantificación dilataría la reparación de los derechos.

Por el contrario, al ser los particulares quienes resulten vencidos en un proceso, se debe cuantificar el monto de la reparación, por medio de un proceso verbal sumario ante el juez que ampara el derecho y con igual advertencia de la celeridad en dicha cuantificación, a fin de no generar mayores cargas a quien se ha declarado la vulneración del derecho.

Por lo expuesto, la verificación del cumplimiento para la presente investigación se enfocará en que se haya reparado integralmente y en el caso de que no se haya producido tal constatación, se deberá continuar con los mecanismos existentes en el ordenamiento jurídico que logren, sin más dilación, el cumplimiento de las sentencias en mención.

117 Ecuador Corte Constitucional, «Sentencia n.º 0004-13SAN-CC», en *Caso n.º 0015-10-AN*, 13 de junio de 2013, 25.

«Reparación económica.- Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. De estos juicios se podrán interponer los recursos de apelación, casación y demás recursos contemplados en los códigos de procedimiento pertinentes». Ecuador, LOGJCC, art. 19.

2. MECANISMOS DE CUMPLIMIENTO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO

Los mecanismos de cumplimiento de las sentencias de garantías jurisdiccionales pueden ser abordados desde dos variables: a) mecanismos asociados con la potestad de ejecución que tienen los jueces; y b) mecanismos asociados con el poder de coerción jurisdiccional.

En cuanto a los primeros, podemos encontrarnos con la capacidad de ejecución que tienen los jueces constitucionales, para lo cual podrán emplear —conforme lo determina la propia Constitución de la República— todos los mecanismos necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de las sentencias constitucionales. Estos mecanismos, dentro de la potestad de ejecución, pueden variar desde exhortos a los órganos o personas encargadas de dar cumplimiento a la sentencia constitucional hasta la presentación de informes periódicos respecto a la ejecución de la sentencia, la solicitud de información referida a la obediencia o la remisión a otros órganos institucionales para vigilar el cumplimiento de las sentencias de garantías jurisdiccionales.

Una muestra de ello la observamos en la LOGJCC, que establece en el art. 21: «Durante la fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario podrá modificar las medidas [...]».¹¹⁸

Es decir, dentro de la potestad de ejecución y competencia que tienen los operadores de justicia y en procura de la ejecución integral de la sentencia, pueden expedir todos los autos que consideren pertinentes para garantizar el cumplimiento de las sentencias de garantías y, en ese sentido, pueden incluso variar las medidas de reparación dispuestas inicialmente, bajo la condición de que se cumpla el objetivo de tutela de los derechos constitucionales y no se modifique la decisión adoptada.

En el mismo sentido, la disposición normativa antes invocada contempla —entre los mecanismos que garantizan la observancia— la delegación del rastreo del cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparador, que estará a cargo de la Defensoría del Pueblo u otra instancia estatal, nacional o local de protección de los derechos. Finalmente, se

118 Ecuador, LOGJCC, art. 21.

dispone que estos organismos informen periódicamente al juez sobre el cumplimiento de la sentencia o acuerdo respecto a la reparación integral.

En cuanto a los mecanismos asociados con el poder de coerción jurisdiccional, el más grave es la destitución de los funcionarios públicos que no den cumplimiento a la sentencia de garantías jurisdiccionales, conforme lo dispone el art. 86, num. 4 de la Constitución de la República, lo cual genera una variable coercitiva que persigue, como fin primordial, que los destinatarios de la sentencia —frente a una posible destitución— empleen todos los mecanismos para cumplir integralmente la sentencia.

Para garantizar el cumplimiento de las sentencias de garantías jurisdiccionales, incluso como medio coercitivo, se puede acudir al uso de la fuerza pública y, adicionalmente, en caso de determinarse la responsabilidad estatal o de particulares, es deber del juez declararlo en la sentencia de incumplimiento y remitir el expediente a los órganos competentes —a la Fiscalía o a la máxima entidad de la autoridad pública— para que emprendan las investigaciones pertinentes para determinar las responsabilidades civiles, penales o administrativas.

Existen también medios institucionalizados que superan la actuación del juez de instancia, generando un proceso autónomo dentro de la jurisdicción especializada (Corte Constitucional), en donde —frente al incumplimiento de las sentencias de garantías— se puede activar la acción de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales o, a su vez, de considerarlo pertinente, la misma jurisdicción puede empezar un trámite incidental denominado *verificación de cumplimiento de sentencias constitucionales*, que será abordado en lo posterior.

Debido a la cultura jurídica propia del país, asociada con una resistencia permanente al cumplimiento de lo dispuesto por las autoridades jurisdiccionales, consideramos que los mecanismos relacionados con el poder de coerción de los jueces apuntan a garantizar de manera más eficaz dicho cumplimiento, pues si bien el poder de ejecución es un imperativo normativo constitucional y un principio de la administración de justicia, *juzgar y hacer ejecutar lo juzgado*, en la práctica no ha bastado para que las sentencias constitucionales de acción de protección sean cumplidas, ante lo cual han operado mecanismos sancionadores que, en muchas ocasiones, han viabilizado la reparación de los derechos de los

afectados, puesto que los destinatarios del cumplimiento, ante el temor de ser sancionados, terminan cumpliendo la sentencia dictada.

2.1. MECANISMOS QUE GARANTIZAN EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE ACCIÓN DE PROTECCIÓN

Como ya se ha manifestado, aunque a priori, se presupone que las sentencias de acción de protección deben ser cumplidas integralmente por sus destinatarios; en la realidad ha sido necesaria la incorporación de mecanismos institucionalizados que permitan su cumplimiento y para ello se ha desarrollado una normativa y novedosos procesos jurisprudenciales que tienden a alcanzar este cometido, cuya existencia se encuentra completamente justificada, atendiendo a una lógica finalista, en la cual el objetivo de la garantía es la tutela integral de los derechos vulnerados.

Bajo la máxima jurídica que indica que los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional,¹¹⁹ este cometido va acorde al modelo garantista de Estado constitucional que mantiene Ecuador; para ello, en lo relativo a las sentencias de acción de protección de derechos, el juez que emitió la sentencia puede emplear todos los medios descritos en el acápite anterior para hacer efectivo dicho cumplimiento.

Sin embargo, si se demuestra que —pese a los intentos del juez para hacer cumplir una sentencia de garantías— el incumplimiento persiste, se podrá activar subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa realización, la acción de incumplimiento de las sentencias ante la Corte Constitucional de Ecuador.

Otro escenario que puede plantearse es que el juez, de manera poco diligente e irrespetando el mandato constitucional y legal, no haya establecido los mecanismos necesarios para hacer cumplir la sentencia de garantías; en este escenario podrá plantearse una acción de incumplimiento directamente por parte del afectado ante la Corte Constitucional; es decir, frente al no cumplimiento de una sentencia de acción de protección de derechos, y cuando el juez que emitió la sentencia fracase en sus intentos de ejecución, se activará ante la Corte

119 Entre los primeros, el art. 11, num. 9 consagra que el ejercicio de los derechos se regirá otorgando la responsabilidad al Estado por las vulneraciones que se presenten a la tutela judicial efectiva.

Constitucional del Ecuador la garantía jurisdiccional, conocida como incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.¹²⁰

Otro mecanismo institucional que ha creado, mediante la hermenéutica, la Corte Constitucional ecuatoriana para garantizar el cumplimiento integral de las sentencias en procesos de garantías jurisdiccionales, y en su especie, las acciones de protección, es el proceso de verificación de las sentencias constitucionales, que busca una ejecución integral de las sentencias dictada en las acciones de protección.¹²¹

2.1.1. Acción de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales

La acción de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales constituye una nueva garantía jurisdiccional, creada dentro del ordenamiento constitucional ecuatoriano para efectivizar el cumplimiento de los fallos emitidos en esta materia. Cabe resaltar que esta potestad nace del mandato constitucional contemplado en el art. 436, num. 9 de la Constitución de la República, que determina que es competencia de la Corte Constitucional sancionar el incumplimiento de las sentencias o dictámenes constitucionales, para lograr la tutela de

120 «Trámite.- La acción de incumplimiento de sentencias constitucionales tendrá el siguiente trámite: 1. 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. 2. 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. 3. 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. 4. En caso de incumplimiento de sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional, esta de oficio o a petición de parte, ejecutará directamente las medidas necesarias para hacer efectiva su decisión». Ecuador, LOGJCC, art. 164.

121 Labor que corresponde al pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, previo informe de verificación elaborado por la Secretaría Técnica Jurisdiccional de la Corte Constitucional, órgano de apoyo técnico del organismo.

los derechos frente a eventuales incumplimientos de lo dispuesto por un juez constitucional; por lo tanto, es una obligación estatal remediar o verificar que se reparen las consecuencias causadas con dicha infracción. En este sentido, es de valor sustantivo y condición de procedencia la verificación de la conducta de la autoridad pública, que está obligada por la resolución a adoptar las medidas pertinentes y viabilizar la procedencia de la acción.

Conforme lo dispone el art. 162 de la LOGJCC,¹²² las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, aunque se puede solicitar su aclaración y ampliación. A partir de ello, el juez que dictó la sentencia constitucional tiene la obligación de hacerla cumplir y solamente cuando dicho supuesto no se haya verificado, se podrá interponer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. Adicionalmente, ante la inobservancia de las sentencias o dictámenes constitucionales expedidos por la Corte Constitucional, se podrá también presentar la acción de incumplimiento ante la misma Corte, circunstancia que puede llegar a ser cuestionada al evidenciarse un fenómeno de juez y parte, y que encuentra su solución cuando se decide en una sala conformada por jueces diferentes.

Ahora bien, desde el punto de vista jurisprudencial, respecto de la acción de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales, la Corte ha marcado una línea, manifestando que:

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales garantiza un efectivo recurso para la protección de derechos constitucionales en caso del incumplimiento de sentencias o resoluciones de esta Corte y, además, da primacía a las normas y derechos contenidos en la Constitución. Cabe indicar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que el derecho a una protección judicial efectiva no solo conlleva la existencia de recursos cuya naturaleza sea la de reparar el daño proveniente del incumplimiento o violación a un derecho fundamental, sino que estos recursos deben dar resultados o respuestas a las violaciones de los derechos antes mencionados, más aún cuando dichos derechos provengan de la Constitución. Así, la sanción de incumplimiento

122 «Efectos de las sentencias y dictámenes constitucionales.- Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación». Ecuador, LOGJCC, art. 162.

de sentencias o resoluciones del órgano rector constitucional se vincula a la existencia de medios para garantizar la efectiva protección de los derechos enmarcados en la Constitución. A partir de esta necesidad, la Constitución de la República ha planteado la existencia de la denominada jurisdicción abierta, por la cual los procesos judiciales solo terminan con la aplicación integral de la sentencia o reparación, por lo que la causa no termina con la expedición de la sentencia, sino hasta que se hayan cumplido todos los actos conducentes a la reparación integral, por lo que esta acción no solo es una atribución de la Corte Constitucional, sino que es un derecho constitucional de las personas para acceder realmente a una protección judicial efectiva que haga prevalecer sus derechos y no genere un estado de plena indefensión para los afectados.¹²³

En uso de esta competencia constitucional, la Corte Constitucional ecuatoriana, mediante la jurisprudencia, creó la acción de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales, otorgándole la categoría de garantía jurisdiccional y delimitando inicialmente su aplicación; cabe resaltar que esta figura se confunde con frecuencia, habida cuenta de que con una similar denominación la usan otros países cercanos para otro tipo de figuras constitucionales,¹²⁴ como el caso peruano que contempla dentro de su ordenamiento la acción de cumplimiento en Perú, figura que tiene como objeto garantizar el acatamiento de una norma legal o acto administrativo y con ello garantizar la vigencia y sistematicidad jurídica, pero que se aleja del cumplimiento de las disposiciones de tipo jurisdiccional.¹²⁵ Daniel Uribe señala para el Ecuador que:

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales se relaciona directamente con la obligación de todo juez de asegurar que los actos públicos no violen derechos constitucionales y en su defecto que el Estado o los particulares dispongan de medidas necesarias para su correcta reparación. [L]a acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales surge como una herramienta necesaria para

123 Ecuador Corte Constitucional, «Sentencia n.º 010-11-SIS-CC»; en *Caso n.º 0063-10-IS*, 12 de octubre de 2011, 6.

124 Johana Romero, «La acción por incumplimiento: Garantía de seguridad jurídica» en *Apuntes de derecho procesal constitucional*, eds. Juan Montaña y Angélica Porras (Quito: CCPT / CEDC, 2012), 234.

125 Perú, *Constitución Política del Perú*, El Peruano, 1993, art. 200, num. 6.

garantizar el cumplimiento de las garantías jurisdiccionales dispuestas en la Constitución.¹²⁶

En este sentido, se entiende la acción de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales como una garantía jurisdiccional ejercida por la persona o institución afectada por el incumplimiento de una sentencia constitucional, la cual va a ser conocida y resuelta por la Corte Constitucional del Ecuador, previa la observancia de los requisitos establecidos en la LOGJCC, y desarrollada con características que le permiten recibir la denominación de garantía autónoma.

Si se observan las actas de la Asamblea Constituyente de Montecristi¹²⁷ y los debates de las mesas de trabajo, podremos comparar cómo se ha desvirtuado la naturaleza de esta acción constitucional y —precisamente, mediante el desarrollo jurisprudencial— se ha interpretado de distinta forma esta acción, otorgando varias prerrogativas a la Corte Constitucional ecuatoriana, ya que entre sus competencias se le permite conocer las acciones de incumplimiento de sus propias sentencias y de las dictadas por su predecesor, el antiguo Tribunal Constitucional, confundiéndola con la acción por incumplimiento como garantía jurisdiccional, que está dirigida al inobservancia de los actos normativos o administrativos de carácter general, así como de las sentencias de los organismos de protección de los derechos humanos.¹²⁸

Esta acción ha sido objeto de serios debates y cuestionamientos y sus detractores manifiestan que, mediante un nuevo proceso, se está dilatando la administración de la justicia constitucional; de igual forma, se la ha criticado indicando que la Corte Constitucional, por medio de

126 Daniel Uribe, «Cumplimiento de sentencias», 263.

127 Fernando Vega (ponente), «Justicia y lucha contra la corrupción: Informe de mayoría» (Montecristi: 27 de junio de 2008), 30.

128 «[D]entro de las nuevas garantías jurisdiccionales implementadas en la Carta Fundamental, se puede identificar a la Acción por Incumplimiento de sentencias constitucionales. En el pasado no existió garantía constitucional semejante que vele por la eficacia del sistema jurídico; precisamente por ello se torna necesario determinar los presupuestos bajo los cuales puede operar. [...] En cuanto a su objeto [:] a) Garantizar la aplicación de las normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza y jerarquía, que integran el sistema jurídico [...]. b) Garantizar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de Derechos Humanos». Ecuador Corte Constitucional «Sentencia n.º 022-10-SIS-CC», en *Caso n.º 0003-09-IS*, de 17 de enero de 2011, 4.

la hermenéutica, creó una garantía que no está presente en el texto de la Constitución; empero, en la dinámica de los procesos constitucionales aquella se ha vuelto una de las acciones que mayor interés despierta en los usuarios del sistema de justicia constitucional, pues —pese a no estar consagrada como una garantía jurisdiccional por la Constitución de 2008— adquiere relevancia, debido a los efectos que genera, convirtiéndose en un principal y eficaz mecanismo para tutelar los derechos constitucionales, lo cual justifica plenamente su incorporación dentro de las garantías jurisdiccionales ecuatorianas.

2.1.2. Evolución de la acción de incumplimiento

De cara al incumplimiento y al no acatamiento de los fallos dictados en sede de acción de protección, la Corte Constitucional —como máximo organismo y garante de los derechos— emprendió la labor conducente a brindar una solución a tal problemática; así, en la sentencia n.º 0013-09-SIS-CC, en el caso n.º 0004-09-IS se manifiesta que:

Por su parte, la connotación de «garantías jurisdiccionales», siendo una de ellas la acción por incumplimiento de sentencias constitucionales, guarda relación directa con la obligación que tiene el juez constitucional de controlar que los actos públicos no violen derechos constitucionales. En definitiva, dentro de las nuevas garantías jurisdiccionales implementadas en la Constitución ecuatoriana del 2008, se puede identificar como tal a la acción por *[sic]* incumplimiento, que por cierto es una garantía constitucional que no existió en el pasado del constitucionalismo ecuatoriano.¹²⁹

Se destaca de entrada que la Corte Constitucional brinda una interpretación a la norma contenida en el art. 436, num. 9 de la Constitución, haciéndola extensiva a las resoluciones del ex Tribunal Constitucional, lo cual muestra un tratamiento inicial distinto del que diseñó el constituyente originariamente.

129 Ecuador Corte Constitucional, «Sentencia n.º 0013-09-SIS-CC», en *Caso n.º 0004-09-IS*, 8 de octubre de 2009, 1. «Resumen: José Alfredo Mejía Idrovo presenta una acción por incumplimiento de sentencia y dictamen constitucional en contra del señor General Luis Ernesto González Villarreal, Comandante General de la Fuerza Terrestre, solicitando el cumplimiento de la resolución adoptada por el pleno del ex Tribunal Constitucional en el caso N.º 0039-01-TC, exigiendo además que se ordene la reparación de todos los daños causados».

Como ejemplo de ese cambio interpretativo, podemos encontrar la sentencia n.º 00309-SAN-CC, en caso n.º 0001-09-IS y 00 18-09-AN (acumuladas),¹³⁰ en la cual se manifestó que se debe dar cumplimiento a la resolución n.º 553-08-RA, de la Primera Sala del antiguo Tribunal Constitucional, y a la Resolución n.º 0565-08-RA, expedida por la segunda sala del antiguo Tribunal Constitucional. Nótese que la propia Constitución señala que la Corte Constitucional es competente para conocer el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales y, por medio de la hermenéutica, la Corte también hizo extensiva esta garantía a las resoluciones del antiguo Tribunal Constitucional.

Otra variable que se evidenció en el desarrollo de esta garantía fue el mecanismo de sanción a los funcionarios públicos, frente al incumplimiento de las sentencias constitucionales; así —amparada en el art. 86, num. 4 de la Constitución, y una vez que la Corte Constitucional determinó que la acción de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales es una garantía jurisdiccional— este órgano procede a interpretar el alcance del artículo citado y a sancionar directamente el incumplimiento de las sentencias, mediante la destitución de su cargo a los servidores públicos.

Como ejemplo de esta variable, se encuentra la sentencia n.º 0001-09-SIS-CC, dentro del caso n.º 0003-08-IS134, en donde el pleno de la CCPT, mediante la providencia de 9 de septiembre del 2010, determinó:

- a) La destitución del cargo de Registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil del abogado Carlos Fernando Tamayo Rigaíl, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar.
- b) Que el Consejo de la Judicatura, a partir de la notificación de este auto, en el término de cinco días, designe a un Registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil, encargado. Vencido este término, el Consejo de la Judicatura, en el término de tres días, informe a esta Corte del cumplimiento de esta disposición.
- e) El Registrador destituido deberá proceder a la entrega y recepción de los archivos que se encuentran bajo su custodia, al Registrador encargado que designe el Consejo de la Judicatura, dentro del plazo de quince días.

130 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 003-09-SAN-CC», en *Caso n.º 0001-09-IS y 00 18-09AN*, 16 de abril de 2009 (acumuladas). «Resumen: cumplimiento de la resolución n.º 553-08-RA, de la Primera Sala, así como de la resolución n.º 0565-08-RA».

d) El señor Registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil encargado, en el antiguo Tribunal Constitucional, implica que una vez establecidos los montos reales se cumpla con los recursos de amparo a favor de los 307 trabajadores de la empresa Andes Petroleum S.A por concepto de utilidades.¹³¹

Se concedió un término de cinco días, contados a partir de su posesión, dé estricto cumplimiento a la Sentencia n.º 0001-09-IS-CC del 19 de mayo del 2009, en su integralidad. Vencido este término remita a esta Corte el correspondiente certificado donde conste el cabal cumplimiento de la sentencia, dentro del término de tres días. e) Hágase conocer del contenido de este auto a la Contraloría General del Estado, Ministerio de Relaciones Laborales, Consejo de la Judicatura, Ministerio de Finanzas, Servicio de Rentas Internas, Prefectura del H. Consejo Provincial del Guayas y Alcaldía de la M.I. Municipalidad de Guayaquil, para los fines legales consiguientes. Lo dispuesto en los acápites b y d se ordena bajo prevenciones del art. 86, num. 4 de la Constitución.¹³²

Con la promulgación de la LOGJCC, el art. 164 regula el trámite que debe seguirse en esta clase de acciones, pero surgen inquietudes respecto a si los jueces constitucionales ordinarios pueden destituir a un funcionario público ante el no cumplimiento de una sentencia constitucional, más aún cuando, antes de la expedición de la ley antes referida, la Corte Constitucional —en la sentencia n.º 010-10-SIS-CC, dentro del caso n.º 0014-09-IS— manifestó que: «son los jueces de instancia quienes deben ejecutar sus sentencias y que subsidiariamente se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte».¹³³

Con estos antecedentes —y frente a la alarma social ocasionada por las destituciones de los funcionarios públicos, por parte de los jueces constitucionales ordinarios— la Corte Constitucional realiza una

131 Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de las servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley. Ecuador, *Constitución*, art. 86, num. 4.

132 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 0001-09-SIS-CC», en *Caso n.º 0003-08-IS*, 19 de mayo de 2009, 5. «Resumen: La abogada Fadia Aucar Dacchach, por sus propios derechos, solicita a la Corte Constitucional para el Período de Transición que proceda a dar paso a la declaratoria de “incumplimiento por parte del Registrador de la Propiedad de Guayaquil de una resolución del Tribunal Constitucional”».

133 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 010-10-SIS-CC», en *Caso n.º 0014-09-IS*, 3 de junio de 2010, 5.

nueva interpretación de la acción de incumplimiento y en su primera jurisprudencia vinculante emite reglas obligatorias que deben ser respetadas por los jueces constitucionales.

Finalmente, todo este desenvolvimiento fue recogido en el precedente constitucional obligatorio, que emitió la Corte Constitucional en la sentencia n.º 001-10-PJO-CC, en el caso n.º 0999-JP, cuando en su acápite tercero estableció las siguientes reglas de cumplimiento obligatorio:

3. Si en el proceso de cumplimiento o ejecución de una sentencia o resolución constitucional, se constata la existencia de sentencias contradictorias en la misma materia, que tornan imposible su ejecución ¿cuál es el órgano competente y cuál es el mecanismo constitucional adecuado para conocer dicho conflicto?

3.1. La Corte Constitucional, como consecuencia del problema jurídico reflejado en el caso, establece que los mecanismos constitucionales de cumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales se constituyen en garantías jurisdiccionales.

Ante la existencia de sentencias constitucionales contradictorias, o ausencia de precedente constitucional en la materia, que impidan la ejecución de la misma, la Corte Constitucional, de conformidad con el art. 436 num. 9 de la Constitución, se constituye en el órgano competente para conocer sobre dicho incumplimiento y dirimir el conflicto suscitado.

3.2. Considerando que el mecanismo de cumplimiento de sentencias propende a la materialización de la reparación integral adoptada dentro de una garantía jurisdiccional, la Corte Constitucional, de oficio o a petición de parte, considerando que de por medio se encuentra la materialización de la reparación integral, y sin necesidad de que comparezca exclusivamente el afectado, está en la obligación de velar por el cumplimiento de las sentencias constitucionales.

3.3. La Corte Constitucional, tal como lo ha dicho en ocasiones anteriores, determina que los servidores públicos, en este caso particular, juezas y jueces del país, cuando conocen de garantías jurisdiccionales se alejan temporalmente de sus funciones originales y reciben la denominación de juezas y jueces constitucionales, hecho que deviene en que el órgano encargado de sancionar, garantizando el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa, por deficiencias en la sustanciación de las causas, sea la Corte Constitucional.

3.4. La Corte Constitucional en ejercicio de la competencia prevista en el art. 86, num. 4 de la Constitución de la República, determina que las juezas y jueces constitucionales que sin fundamento constitucional y legal expidan sentencias dentro de garantías jurisdiccionales, que vuelvan inejecutables las

sentencias resueltas previamente, podrán ser destituidos de su cargo por parte de la Corte Constitucional, garantizándoles el derecho al debido proceso.¹³⁴

De esta manera, para la configuración y caracterización de la acción de incumplimiento, como en la actualidad se la concibe, se evidencia un papel proactivo de la Corte Constitucional, que ha ido desarrollándola en forma jurisprudencial, hasta que en su sentencia vinculante deje sentadas las reglas que regirán la acción para obedecer a los fines y propósitos de la Constitución, en particular, a los derechos tales como el debido proceso frente al incumplimiento.

2.1.3. Trámites de verificación, trámite incidental

A pesar de la figura de la acción de incumplimiento, puede persistir la violación a las sentencias dictadas en esta garantía jurisdiccional. Al respecto, la Corte Constitucional generó un mecanismo para garantizar dicho cumplimiento; este tiene una naturaleza incidental y se conoce como el trámite de verificación de cumplimiento de las sentencias constitucionales, para lo cual se designó una unidad técnica para que haga un seguimiento de las sentencias constitucionales y se emita, por parte del pleno del organismo, un auto de verificación en donde se determinará si la sentencia de garantías se cumplió, en cuyo caso se ordenará su archivo o, a su vez, se emprenderá la adopción de las medidas de ejecución o coerción necesarias para garantizar que la sentencia se cumpla integralmente.¹³⁵

Este trámite de verificación del cumplimiento de las sentencias dentro de las garantías jurisdiccionales tiene una fuente jurisprudencial y la Corte Constitucional lo ha adoptado como un mecanismo idóneo para la reparación integral de los derechos de las personas frente a las sentencias de garantías que no se estaban cumpliendo integralmente o cuando se producía un cumplimiento tardío e injustificado, debido a los factores anteriormente descritos. Su finalidad es verificar de manera rápida si la sentencia dictada fue incumplida, establecer el porqué de su incumplimiento y, posteriormente, corregir y sancionar a los agentes que impidieron su acatamiento.

134 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 001-10-PJO-CC», en *Caso n.º 0999-JP*, 29 de diciembre de 2010, 20.

135 El procedimiento y diseño de esta figura incidental se pueden observar en el auto de verificación dictado en el caso 063-10-IS, de 3 de julio de 2013, 9.

Para ello, antes de la moción presentada por un juez constitucional, el pleno del organismo iniciará el trámite de verificación de la sentencia, para lo cual podrá recabar la información que considere pertinente, así como convocar a la denominada *audiencia de cumplimiento*, en la cual se escuchará a las partes ya no sobre los asuntos relacionados con el proceso jurisdiccional, sino sobre los motivos por los cuales se ha incumplido una sentencia de garantías; luego de ello, el pleno del organismo dispondrá que la Unidad de Seguimiento de Sentencias y Dictámenes Constitucionales emprenda la verificación tendiente a determinar si la sentencia ha sido cumplida o incumplida o en qué medida se ha dado su cumplimiento. Para ello, este organismo técnico deberá remitir un informe de verificación de cumplimiento, que servirá de insumo jurídico a los jueces constitucionales para la elaboración del auto de verificación del cumplimiento en caso de no haberse cumplido la sentencia o haberlo realizado de manera parcial o defectuosa; o, a su vez, el auto de archivo en caso de verificarse el cumplimiento integral de la sentencia.

Cabe destacar que, de observarse el incumplimiento, el proceso constitucional no termina con el antes mentado auto de verificación, ya que mientras no se cumpla la sentencia y se repare integralmente los derechos de las personas o de la naturaleza, el proceso no ha terminado, y solo cuando se haya ejecutado la sentencia en sus totalidad y se hayan reparado en forma integral los derechos, se dará por concluido el proceso constitucional, se ordenará el archivo de la causa y se establecerán todas aquellas responsabilidades derivadas del incumplimiento. De esta manera, el máximo órgano de administración de justicia constitucional, atendiendo a su rol de garante de los derechos, asume la labor de verificar el total acatamiento de las sentencias dictadas en los procesos de garantías jurisdiccionales.

2.2. RESPONSABILIDADES QUE GENERA EL INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE ACCIÓN DE PROTECCIÓN

Las sentencias de acción de protección deben ser cumplidas y, para ello, los operadores de justicia que integran el sistema judicial están en la obligación de hacer ejecutar lo juzgado mediante la adopción de diversos mecanismos; así, y con la finalidad de garantizar la eficacia de la garantía, la Constitución, la LOGJCC y la jurisprudencia han establecido sanciones para quienes incumplen este tipo de decisiones.

En el art. 86, num. 4 de la Constitución se determina: «Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley»¹³⁶.

En esta línea, la LOGJCC establece las obligaciones que tienen las personas y jueces que no cumplan con las sentencias constitucionales; al respecto, el art. 22 manifiesta:

Art. 22.- Violaciones procesales.- En caso de violación al trámite de garantías constitucionales o incumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio, la jueza o juez deberá sancionar a la persona o institución que incumple, de conformidad con las siguientes reglas:

En caso de que el incumplimiento provoque daños, la misma jueza o juez sustanciará un incidente de daños y perjuicios, mediante un procedimiento sumario, por este hecho y contra la persona responsable, particular o pública, y su cuantía será cobrada mediante apremio real.

En caso de que el incumplimiento sea de parte de servidoras o servidores judiciales o de acciones u omisiones durante el trámite, se considerará como falta gravísima y se comunicará del particular al Consejo de la Judicatura para que proceda de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial.

Si las violaciones al trámite o términos establecidos en esta ley provienen de la propia jueza o juez, la parte perjudicada podrá presentar la denuncia ante la autoridad correspondiente del Consejo de la Judicatura, de acuerdo a las normas del Código Orgánico de la Función Judicial.

En caso de que servidoras o servidores públicos incumplieran una sentencia o acuerdo reparatorio, la jueza o juez ordenará el inicio del procedimiento para su eventual destitución. En caso de destitución del servidor omiso, el remplazo debe cumplir el fallo bajo las mismas prevenciones.

No se podrán dictar actos ulteriores que afecten el fallo, bajo las mismas prevenciones.¹³⁷

De lo descrito en el artículo citado, cabe indicar que las responsabilidades que genera el incumplimiento de las sentencias de garantías constitucionales pueden ser observadas desde dos perspectivas: a) en

136 Ecuador, *Constitución*, art. 86, num. 4.

137 Ecuador, LOGJCC, art. 22.

cuanto a los operadores de justicia constitucional que no vigilaron el cumplimiento; b) desde los accionados destinatarios de la sentencia (servidores públicos y/o particulares).

En cuanto al primer grupo, se reitera la premisa de que los operadores de justicia son directamente responsables de ejecutar (hacer cumplir) las sentencias constitucionales de acción de protección de derechos, papel que va acompañado de la esencia misma de la potestad jurisdiccional de la que están investidos.

Vanesa Aguirre, acertadamente, expone que la esencia del ejercicio jurisdiccional se fundamenta en el poder de ejecución que tienen los jueces, recordándonos que dentro de su potestad jurisdiccional se encuentran «juzgar y hacer ejecutar lo juzgado»;¹³⁸ en este orden de ideas, es imposible negar que la sentencia tendrá valor solo en la medida en que se garantice su cumplimiento por parte de los operadores de justicia y que en caso contrario deben activarse todas las herramientas para hacer cumplir las sentencias, más aún si las acciones versan sobre derechos constitucionales.

Por lo expuesto, y como ya se mencionó en líneas anteriores, el cumplimiento de las sentencias constitucionales va de la mano con la potestad de los jueces constitucionales para buscar todos los medios necesarios para que se cumpla el fallo (exhortos, informes, convocatoria a convenios de pago, coerción mediante la fuerza pública, etc.) y en caso de no emplear dichos medios o de emitir sentencias inejecutables, los operadores de la justicia se convierten en responsables del incumplimiento de la sentencia constitucional, exponiéndose a ser objeto de sanciones civiles, penales y administrativas, conforme lo determina la Constitución de la República. Este criterio fue recogido por la CCPT, en cuya jurisprudencia vinculante manifestó:

La Corte Constitucional en ejercicio de la competencia prevista en el art. 86, num. 4 de la Constitución de la República, determina que las juezas y jueces constitucionales que sin fundamento constitucional y legal expidan sentencias dentro de garantías jurisdiccionales, que vuelvan inejecutables las sentencias resueltas previamente, podrán ser destituidos de su cargo por parte de la Corte Constitucional, garantizándoles el derecho al debido proceso.¹³⁹

138 Vanesa Aguirre, *Tutela judicial del crédito en Ecuador*, 176.

139 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 001-10-PJO-CC», en *Caso n.º 0999- 09-JP*, 29 de diciembre de 2010, 15.

Ahora bien, tal como está configurada la normatividad atinente, en caso de que los destinatarios del cumplimiento sean servidores públicos, los jueces de garantías están facultados, en aplicación del art. 86, num. 4, para hacer efectiva la destitución de cargos públicos a las autoridades que incumplan una sentencia constitucional.¹⁴⁰ Sobre esta disposición se debe hacer un reparo en orden de autoridad, pues se observa que se concede a los jueces de instancia una extralimitada facultad;¹⁴¹ por ello, dicha temática fue reglada por medio de la jurisprudencia vinculante de la CCPT, como se analizó en la evolución de esta figura.

En el caso de particulares se actuará conforme al art. 22, num. 1, de la LOGJCC, que reza que, de provocarse daños con el incumplimiento, el juez de garantías sustanciará el incidente de daños y perjuicios, mediante un trámite sumario que lleve a determinar las responsabilidades en las que ha incurrido.

Finalmente, se debe destacar que en el caso de los jueces que observen que los servidores públicos o particulares estén dilatando innecesariamente el cumplimiento de una sentencia, mediante un *abuso del derecho*, la LOGJCC también faculta al juez para que emprenda acciones correctivas o sancionadoras ante el Consejo de la Judicatura.¹⁴²

140 La Corte Constitucional, tal como lo ha dicho en ocasiones anteriores, determina que los servidores públicos, en este caso particular, juezas y jueces del país, cuando conocen de garantías jurisdiccionales se alejan temporalmente de sus funciones originales y reciben la denominación de juezas y jueces constitucionales, hecho que deviene en que el órgano encargado de sancionar, garantizando el derecho al debido proceso y a la defensa, por deficiencias en la sustanciación de las causas, sea la Corte Constitucional.

141 No es nuestra intención dudar de las decisiones de los jueces que conocen de las garantías jurisdiccionales, pero sí se aprecia un margen de peligro al dejar aquellas decisiones sujetas a una decisión sin que se haya llevado a cabo un proceso propio que determine la destitución.

142 «Abuso del derecho.- La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas. En los casos en que los peticionarios o las abogadas y abogados presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura», Ecuador, LOGJCC, art. 23.

Con ello, se concluye que los jueces que conocen de acciones de protección pueden emplear todos los medios para hacer cumplir las sentencias en acción de protección de derechos, basándose en lo que determinan la Constitución y la LOGJCC; incluso el juez negligente —una vez que se haya verificado que no ha realizado todas las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las sentencias— puede ser objeto de sanción por parte del órgano constitucional.

Estos elementos sancionadores se encuentran plenamente justificados dentro de la dinámica constitucional ecuatoriana, pues al ser un Estado de justicia, sus principales actores, los jueces, deben velar por la tutela integral de los derechos, al igual que los destinatarios de la sentencia, quienes —frente a tan alto costo sancionador— se colige cumplirán oportuna y eficazmente las obligaciones positivas o negativas expuestas en la sentencia, para lo cual se vislumbra el procedimiento que debe seguirse.

3. PROCEDIMIENTO FRENTE AL INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE ACCIÓN DE PROTECCIÓN

Una vez que se ha conocido el desarrollo de los mecanismos que pueden activarse tras una sentencia de acción de protección incumplida, es necesario describir el procedimiento que debe seguirse para precisar las fases que se presentan frente a un incumplimiento de sentencia de este tipo, el cual se puede adscribir a tres momentos: a) cumplimiento por parte del juez que emite la sentencia de acción de protección; b) cumplimiento por parte de la Corte Constitucional de la sentencia de acción de protección, mediante el incumplimiento de la sentencia (IS);¹⁴³ y, c) verificación del cumplimiento de la sentencia de IS por parte de la Corte Constitucional.

Cabe resaltar que en los mecanismos previstos para el cumplimiento de las sentencias constitucionales se observará el respeto al debido proceso, pues es menester que se garantice el derecho de contradicción a los agentes, cuyo incumplimiento está siendo objeto de demanda, ya que se trata de una garantía procesal que permite que el destinatario del cumplimiento pueda manifestar las razones por las cuales no ha efectuado aquella obligación determinada en las sentencias de garantías.

143 IS: hace referencia a la abreviatura con la que la Corte Constitucional registra las acciones de incumplimiento.

El reclamo previo es lo primero tras el incumplimiento de la sentencia de acción de protección; este debe realizarse ante el juez que emitió la sentencia, con la finalidad de alertar sobre lo sucedido en el caso. Ante ello, el juez tiene la facultad de emplear todos los medios necesarios para garantizar el cumplimiento de la sentencia y la reparación integral de los derechos a sus beneficiarios; empero, en ocasiones —pese a los esfuerzos realizados por el operador de justicia o frente a una manifiesta actitud negligente— la sentencia puede incumplirse.

Al tratarse de una sentencia de garantías jurisdiccionales, como la acción de protección de derechos, en caso de que el incumplimiento persista, el juez tiene la obligación de remitir en un término de cinco días, contados desde el momento en el cual el interesado realizó la solicitud, el expediente a la Corte Constitucional, acompañado de un informe motivado sobre las razones del incumplimiento del operador de justicia o de la autoridad obligada.

Ahora bien, el art. 164 de la LOGJCC señala, en cuanto a la legitimación activa, que podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que el juez que dictó la sentencia de acción de protección no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se ha realizado integral o adecuadamente. De tal manera que en caso de que el juez se rehúse a remitir el expediente e informe o lo realice fuera del término de cinco días, el afectado podrá solicitarlo directamente ante la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado con antelación.

La acción presentada, bien por el juez o por la legitimación activa, no pasa por el proceso de admisión, sino que se sortea directamente por el pleno del organismo entre los jueces constitucionales, quienes en la sustanciación observarán las reglas comunes para el trámite de las garantías jurisdiccionales; ellos podrán solicitar toda la información que consideren pertinente para determinar si la sentencia de acción de protección se cumplió o no, luego de lo cual deberán remitir al pleno del organismo un proyecto de sentencia que será debatido y aprobado por el pleno, en el que se determinará si se cumplió o no la sentencia constitucional y en caso necesario, se podrán dictar las medidas tendientes a garantizar el cumplimiento de la sentencia de acción de protección.

El tercer momento se presenta cuando —pese a existir de por medio una sentencia de incumplimiento emitida por la Corte Constitucional— aún

no se ha cumplido la sentencia dictada en sede de acción de protección, caso en el cual la Corte Constitucional puede activar el mecanismo de verificación de cumplimiento de las sentencias constitucionales, en concordancia con lo establecido en el num. 4 del art. 164 de la LOGJCC, trámite con el cual se busca realizar un seguimiento de la sentencia y verificar que se haya cumplido de manera integral.

En el presente capítulo se ha observado de manera integral el estado en cuanto al cumplimiento de las sentencias dictadas dentro de las acciones de protección de derechos, así como los mecanismos normativos y jurisprudenciales empleados para garantizar su efectividad; muchos de estos procesos resultan novedosos y polémicos en la realidad constitucional ecuatoriana, generando detractores y seguidores de las diversas instituciones creadas para garantizar el cumplimiento de las sentencias.

No obstante, el debate continúa vigente; se debe afianzar el uso adecuado de estos nuevos instrumentos jurídicos a los cuales cada vez más personas acuden, demostrando la necesidad de establecer parámetros claros que los destinatarios de las sentencias —actores y obligados— conozcan para activarlos y los operadores de justicia, para ejecutar sus sentencias constitucionales.

Este propósito se ha sido desarrollado progresivamente por parte de la Corte Constitucional de Ecuador, apuntando la exigencia de las sentencias, para lo cual se han creado novedosos procesos que permiten verificar el cumplimiento total de las medidas de reparación ordenadas en sentencia, lo cual va de la mano con el modelo de Estado vigente y con el fin primordial que persigue este, que es la justicia; por lo tanto, el surgimiento y desarrollo de estos innovadores mecanismos resultan acertados en procura de la protección de los derechos.

Una vez que se han abordado las nociones y dinámicas propias de las garantías jurisdiccionales de acción de protección y acción de incumplimiento de sentencias en Ecuador, es momento de desarrollar en forma aplicativa la idea conductora de la investigación, en cuanto a que hay sentencias de acción de protección que no se cumplen, debido a ciertos factores conceptualizados y descritos en el primer capítulo, para lo cual, a continuación, se realizará un análisis empírico de estos factores.

CAPÍTULO TERCERO

FACTORES DE INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE ACCIÓN DE PROTECCIÓN BAJO EL ANÁLISIS DE FALLOS DE LA ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO

El presente capítulo tiene como fin ejemplificar los factores descritos y clasificados en el primer acápite; para ello, se abordará el análisis empírico de las sentencias emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador, dentro de las acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, con relación a la garantía jurisdiccional de la acción de protección. El período de análisis del presente trabajo es el comprendido entre el 2008 y el mes de febrero del año 2014.¹⁴⁴

Cabe resaltar que en las sentencias de acciones de incumplimiento se observa, entre otras cosas, que la decisión emitida dentro de una causa de acción de protección se ha incumplido; así mismo, se conocen —por parte del accionante— los descargos respecto a la negativa de acatar el fallo o la explicación tendiente a justificar por qué no se ha cumplido con el pronunciamiento dispuesto por la judicatura que conoció

144 En el presente análisis se abordarán tanto las sentencias emitidas por la CCPT (octubre de 2008-noviembre de 2012) como las dictadas por la Corte Constitucional actual (desde noviembre de 2012 hasta la actualidad).

de la mencionada acción. En la mayoría de estos fallos se aprecia el razonamiento realizado por la Corte Constitucional y la decisión en cuanto a qué parte procesal le asiste la razón y, eventualmente, incluso se determina a qué factor puede deberse el incumplimiento.¹⁴⁵

Para cumplir con este propósito, el estudio se apoyó en una matriz en la que, por medio de una tabla de clasificación donde se identifican las características de cada uno de los factores y tras el contraste con cada una de las sentencias, se procedió a determinar su ubicación.

El procedimiento investigativo se inició con la recepción del universo de sentencias de acción de incumplimiento, dictadas por la Corte Constitucional, provenientes de la página web de la misma institución; a continuación, de una manera metodológica se seleccionaron aquellas que versan sobre la garantía jurisdiccional de acción de protección,¹⁴⁶ obteniendo como resultado treinta y cuatro sentencias para ser estudiadas.¹⁴⁷

145 Si bien se puede haber obtenido mayor información respecto a los factores de incumplimiento mediante los procedimientos de verificación de las sentencias, aquello obedece a un trámite no regulado e incipientemente instituido por este órgano y, por lo tanto, sujeto a modificaciones; por ello, se centró el estudio en la acción de incumpliendo, por haber sido concebida como una acción jurisdiccional autónoma que, pese a tener una fuente jurisprudencial, en la actualidad se ha desarrollado en la LOGJC y que, además, termina con la fuerza de una sentencia.

146 Se debe destacar que el análisis de este capítulo versa sobre las sentencias de acción de incumplimiento, emitidas por la Corte Constitucional y relacionadas con la acción de protección de derechos, excluyendo otros tipos de garantías jurisdiccionales, en la especie el amparo constitucional que operaba antes de la entrada en vigencia de la Constitución ecuatoriana del 2008.

147 Tenemos un total de 34 sentencias, agrupadas por año, como se detalla a continuación: año 2008: cero casos; año 2009: un caso (009-09-SIS-CC); año 2010: seis casos (010-10-SIS-CC, 020-10-SIS-CC, 021-10-SIS-CC, 022-10-SIS-CC, 023-10-SIS-CC, 025-10-SIS-CC); año 2011: tres casos (001-11-SIS-CC, 005-11-SIS-CC, 006-11-SIS-CC); año 2012: 18 casos (004-12-SIS-CC, 005-12-SIS-CC, 006-12-SIS-CC, 008-12-SIS-CC, 011-12-SIS-CC, 013-12-SIS-CC, 014-12-SIS-CC, 015-12-SIS-CC, 022-12-SIS-CC, 023-12-SIS-CC, 024-12-SIS-CC, 026-12-SIS-CC, 027-12-SIS-CC, 030-12-SIS-CC, 034-12-SIS-CC, 035-12-SIS-CC, 037-12-SIS-CC, 004-12-SIS-CC); año 2013: tres casos (001-13-SIS-CC, 005-13-SIS-CC, 006-13-SIS-CC); año 2014: tres casos (003-14-SIS-CC, 004-14-SIS-CC, 007-14-SIS-CC).

Al contar con un universo cuantitativo manejable y representativo, se estimó pertinente analizar el total de las sentencias; luego de una lectura integral de estas, y mediante un análisis sistemático de lo señalado por la Corte Constitucional, se identifica de manera interpretativa en qué factor de incumplimiento —de los descritos y clasificados en el primer capítulo— se ubica cada una de las sentencias objeto de estudio. Se debe resaltar que no en todas existen factores de incumplimiento, toda vez que el análisis de las sentencias constitucionales versa tanto sobre las acciones de incumplimiento aceptadas como sobre las negadas por el órgano jurisdiccional: la Corte Constitucional del Ecuador. De igual manera, en las sentencias también puede evidenciarse la existencia de dos o más factores que generaron el incumplimiento.

De presentarse casos con identidad de factor y similitud en los hechos y argumentos esgrimidos por la Corte, se tomará la sentencia más representativa y se establecerán las relaciones correspondientes de las otras causas en las notas al pie de cada página.

En la exposición de cada uno de los factores se presentarán, de manera breve, los antecedentes del caso y, a continuación, se citará textualmente la parte pertinente de la sentencia esgrimida por la Corte Constitucional, en la que se observa la existencia del factor de incumplimiento, con la finalidad de realizar un objetivo y sucinto análisis justificativo de los motivos por los cuales se ubicó el fallo dentro de un determinado factor, tal como se detalla en seguida.

1. ANÁLISIS DE FALLOS

1.1. FACTORES NORMATIVOS

1.1.1. Ambigüedad y contradicción

Se debe señalar que en las sentencias analizadas los jueces que emittieron la decisión, dentro de las acciones de protección de derechos, no han hecho referencia a normas de ningún tipo, de las cuales se pueda extraer el factor de la ambigüedad y la contradicción, como se definió en el primer capítulo. De esta forma, la falta de estos componentes en las sentencias analizadas se puede deber a la ausencia de una cultura de remisión normativa; de lo contrario, se cree que podría ser recurrente la presentación de estos elementos, derivados de la constante producción y dinámica legislativas.

1.1.2. Laguna o ausencia de norma a la que remite la sentencia

Sentencia n.º 008-12-SIS-CC; caso n.º 0043-09-IS

Antecedentes. La rectora y representante legal del Instituto Superior Tecnológico de Transporte (ITESUT) presentó una acción de protección en contra de la resolución adoptada por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, entre otras, con la finalidad de que se le permita seguir impartiendo las clases de aprendizaje de conducción. De la acción conoció el Juzgado Octavo de Garantías Penales de Pichincha, instancia que desechó la acción propuesta. Al presentarse un recurso de alzada, este le correspondió a la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, judicatura que confirmó la sentencia del *a quo*, pidiendo que se observe lo manifestado en el considerando cuarto, que precisa que se brinde la respectiva contestación a la accionante.¹⁴⁸

Con posterioridad, la accionante solicitó que se cumpliera con dicho considerando; al desatender su pedido, el Juzgado Octavo de Garantías Penales de Pichincha propuso la acción de incumplimiento de la sentencia dictada por su superior jerárquico.

Análisis de factor. Para realizar el análisis respectivo, obsérvese parte de la literalidad de la providencia:

Cuarto considerando:

Se ha presentado por parte de los accionados informes que dan cuenta que el ITESUT se encuentra impartiendo clases, por lo que se hace necesario que la autoridad correspondiente resuelva las peticiones que ha realizado la señora Cecilia Aida Flores Méndez, representante legal de ITESUT, aplicando la normativa del caso, ya que según el num. 23 del art. 66 de la Constitución de la República le asiste el derecho de dirigir peticiones a las autoridades y a recibir de las mismas la atención o respuestas motivadas dentro de los términos o plazos determinados en las leyes.¹⁴⁹

En la parte resolutive del fallo, el juez dispone que este se acate de acuerdo con el considerando cuarto de la sentencia emitida por su

148 Es importante resaltar que se pide el cumplimiento de una consideración esbozada en la parte motiva de la sentencia, mas no en la resolutive, para analizar la importancia de la sentencia y la fuerza de todas las partes de las sentencias.

149 Ecuador Corte Constitucional, «Sentencia n.º 008-12-SIS-CC», en *Caso n.º 0043-09-IS*, 14 de mayo de 2008, 2-3.

judicatura, de cuya lectura se puede apreciar que se refiere a la aplicación de la normativa del caso, pero no se determina con precisión a qué caso hace referencia ni se vierten datos tales como la nomenclatura del caso, su materia o la fecha de publicación en el registro oficial, circunstancias que dejan en una absoluta incertidumbre al destinado a cumplir la sentencia.

Se sostiene la ubicación de esta sentencia en este factor, debido a la remisión normativa que realiza el fallador y a la poca información que se puede extraer de esta y del fallo en sí; si se conociera que hay dos o más normas que puedan ser aplicadas, se podría deducir que se está frente a una ambigüedad o contradicción, ubicándose dentro de los factores de tipo normativo que analizamos con antelación.

1.2. FACTORES JURISPRUDENCIALES

1.2.1. Errores lingüísticos en la sentencia

Sentencia n.º 026-12-SIS-CC; caso n.º 0078-11-IS

Antecedentes. La accionante presentó una acción de protección en contra de la Unidad Educativa Universitaria Milton Reyes, con la finalidad de ser reintegrada a las funciones de docente, que venía desempeñando en tal centro educativo. De la acción conoció el Juzgado Temporal Segundo de Garantías Penales de Chimborazo, instancia que inadmitió la acción propuesta.

Del recurso de apelación presentado conoció la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, instancia que aceptó la acción de protección y dispuso el reintegro de la accionante a su puesto de trabajo. Cabe resaltar que el cargo que ostentaba hasta ser desvinculada era el de profesora de oratoria.

Al considerar que no se ha dado cumplimiento a la disposición dictada, la accionante presentó una acción de incumplimiento.

Análisis del factor. Para realizar el análisis respectivo, obsérvese parte de la literalidad de la providencia:

La accionante señala en su demanda de acción de incumplimiento que las autoridades de la Unidad Educativa Milton Reyes, en la persona de su rector, el Dr. Mario Reinoso, no han cumplido con lo que señala la resolución de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, cuando dispuso dejar sin efecto la resolución del Consejo Directivo de la Unidad Educativa Milton Reyes de 06 de enero

del 2011, ordenando el reintegro de la accionante a su puesto de trabajo que anteriormente lo venía prestando en calidad de profesora de lenguaje y comunicación en dicha institución. Más, de la revisión de los contratos de trabajo de la accionante, se aprecia que la actora tiene contrato de trabajo de profesora de Lenguaje y Comunicación solo en el año 2008, como consta en la cláusula SEGUNDA de su contrato de trabajo, (fs.15), y a partir del 2009 hasta la finalización del 2010 constan los contratos de trabajo como profesora de Oratoria e inspectora de la Unidad Educativa Universitaria Milton Reyes, (fs. 17 a la 22 del primer cuerpo), por lo que los señores jueces de la Sala Especializada de lo Civil fueron sorprendidos al determinar en la sentencia que se le devuelva el cargo que venía desempeñando como profesora de Lenguaje y Comunicación, cuando en realidad fue el de profesora de Oratoria e inspectora de dicho Plantel.¹⁵⁰

De la lectura de la sentencia, es posible determinar que el juez colegiado incurre en un error, al establecer con convencimiento el cargo al que se debe restituir a la accionante, lo cual evidencia un error de tipo lingüístico y semántico cometido por desconocidas razones, pero que entorpece el cumplimiento de la decisión, ya que existe una contradicción gramatical entre el cargo que la judicatura designa y el que venía desempeñando la accionante, dejando en duda cuál es la verdadera pretensión de la judicatura y cómo el destinatario de la decisión debe ejecutar el fallo.

Sentencia n.º 030-12-SIS-CC; caso n.º 0027-11-IS

Antecedentes. La parte activa, los habitantes de la hacienda *La Leticia*, presentaron una acción de protección en contra de la decisión adoptada por la Gobernación de la Provincia de Esmeraldas y la Intendencia General de Policía de Esmeraldas, ya que se ordenó el desalojo del bien inmueble ubicado en dicha hacienda; la activación de la garantía tiene como finalidad dejar sin efecto la resolución del ejecutivo y que se le restituya el bien. De la acción conoció el Juzgado Primero de Tránsito de Esmeraldas, instancia que desatendió los intereses de la parte activa. En segunda instancia conoció la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas que aceptó las pretensiones de la acción.

150 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 030-12-SIS-CC», en *Caso n.º 0027-11-IS*, 21 de junio de 2012, 16.

Considerando que el Juzgado Primero de Tránsito de Esmeraldas no ha ejecutado adecuadamente la sentencia, debido a que el fallo presenta diversos vacíos, se propone la acción de incumplimiento.

Análisis de factor. Conforme señala la Corte Constitucional del Ecuador, la decisión contiene también la disposición de «que los trabajadores desalojados de la hacienda *La Leticia* sean reintegrados a dicho predio». Debido a la generalidad de la disposición, se debe analizar la sentencia en su conjunto, esto es, tanto en lo referente a los antecedentes como a la parte considerativa que consta en la sentencia de la que hoy se reclama su cumplimiento:

En el análisis prolijo de la sentencia, la Corte encuentra que en ninguna de sus partes consta que el señor Olivo Ochoa haya planteado el retorno de los trabajadores desalojados, ni precisa los nombres de aquellos trabajadores, ni señala cuáles serían los derechos que se les habría vulnerado; lo que sí consta en el considerando segundo de la sentencia es la petición de que se le «restituya el bien raíz *La Leticia* y se ordene la salida de los invasores, incluido Marcos Sandoval». La falta de *sindéresis* entre los hechos fácticos, la norma que se invoca y la decisión es por demás evidente, sin embargo, la Corte no se detiene en este análisis por no ser materia de la presente acción.¹⁵¹

La falta de precisión lingüística, o más bien la falta de identificación exacta de los trabajadores a los que se hace referencia en la sentencia, deja el llamado a cumplir en una incertidumbre respecto a los beneficiarios del fallo, cuyo cumplimiento se ordena. Se destaca del fallo que es la misma Corte Constitucional la que muestra el error y precisa que no hay *sindéresis* entre los hechos, la norma invocada y la decisión. Se presenta entonces un fallo en el cual no se conoce con precisión quiénes son los beneficiarios de la decisión afirmativa adoptada y, por lo tanto, de inmediato es imposible su ejecución.

1.2.2. Errores de motivación o contradicciones entre la parte motiva y decisiva de la sentencia

Sentencia n.º 022-10-SIS-CC; caso n.º 0003-09-IS

Antecedentes. La parte activa presentó una acción de protección en contra de las acciones adoptadas por el Consejo Nacional de la

151 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 030-12-SIS-CC», en *Caso n.º 0027-11-IS*, 21 de junio del 2012, 15.

Judicatura, motivado por diversas razones laborales. El Juzgado Décimo Cuarto de lo Civil de Cuenca conoció de la causa y en la segunda instancia —que le correspondió a la Segunda Sala Especializada de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay— aceptó la acción, disponiendo «que en el plazo de ocho días se extienda nombramiento definitivo a favor del recurrente, en iguales condiciones de las de un servidor de la misma categoría».¹⁵² Luego de no cumplir con lo dispuesto, el juzgado de primera instancia activó la acción de incumplimiento.

Análisis de factor. Esta disposición en la sentencia es contradictoria, razón por la cual no es posible determinar si se trata del cumplimiento mediante la orden de emitir un nombramiento o de respetar el derecho a la igualdad en el acceso a la función pública, lo cual implica que se lo haga a través del concurso de méritos y oposición, conforme a lo establecido en el art. 228 de la Constitución de la República del Ecuador.

Se señala que el juez, en la parte motiva de la sentencia, establece que es prudente para reparar integralmente el derecho del accionante que se extienda un nombramiento definitivo; no obstante, desatiende el mandato constitucional contenido en el art. 228, que garantiza el acceso a la función pública bajo el principio de igualdad de oportunidades, por medio de un concurso público de méritos y oposición en el que deben aplicarse todos los postulados constitucionales, en particular, los atinentes al debido proceso.

Este factor fue identificado de manera clara en la sentencia emitida por la Corte Constitucional.¹⁵³

Sentencia n.º 023-10-SIS-CC; caso n.º 0055-09-IS

Antecedentes. La parte activa presentó una acción de protección en contra del acto administrativo, emitido por la Dirección Provincial de Salud de Tungurahua, por medio del cual se la destituye de sus funciones laborales.

152 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 022-10-SIS-CC», en *Caso n.º 003-19-IS*, 18 de noviembre de 2010, 2.

153 La sentencia n.º 0009-09-SIS-CC, en el caso n.º 0013-09-IS y la sentencia n.º 022-10-SIS-CC, en el caso n.º 0003-09-IS evidencian similares circunstancias fácticas, análisis de la Corte y el mismo factor de incumplimiento.

De la causa conoció en segunda instancia la Tercera Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, despacho que dictó sentencia, dejando sin efecto la destitución del cargo que venía desempeñando y ordenando la inmediata restitución. Cabe resaltar que toda la motivación del fallo se realizó bajo la denominación de «acción de amparo», que se contemplaba en la anterior Constitución y no bajo la acción de protección vigente.

La parte accionada cumple de manera aparente, pues la restituye al cargo que venía desempeñando, pero cambió las funciones inherentes al cargo; en consecuencia, la accionante presentó la acción de incumplimiento.

Análisis de factor. Para realizar el análisis respectivo, obsérvese parte de la literalidad de la providencia:

La sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, Sala de lo Civil, emitida en la acción de amparo constitucional de lo señalado se entiende claramente que es el Estado el encargado de ejercer el derecho de repetición en contra de los funcionarios que hayan causado daño a un particular y cuyo derecho debió ser reparado; en el caso, la accionante reclamó la reparación del daño causado mediante la destitución de su cargo, y la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, mediante sentencia, ordenó la restitución, reparando de este modo el daño alegado por la accionante, a excepción del pago de los meses de junio, julio y agosto, por no haberlo solicitado, ya que no existe constancia de aquello en el proceso; por lo tanto, la petición de la accionante es improcedente por no corresponder a esta Corte declarar el derecho de repetición, ya que éste se ejerce de acuerdo a lo señalado en la norma constitucional citada.¹⁵⁴

En el texto de la sentencia objeto de análisis se aborda el estudio del problema jurídico relacionado con un incumplimiento del amparo constitucional; sin embargo, la inobservancia versa sobre una sentencia emitida por parte de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, dentro de una apelación de acción de protección de derechos.

En lo principal, lo que se demanda en vía de incumplimiento es el no haber percibido los pagos correspondientes durante el tiempo que la accionante estuvo cesada en funciones; como se conoce, la acción

154 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 023-10-SIS-CC», en *Caso n.º 0055-09-IS*, 18 de noviembre de 2010, 14.

de amparo que contemplaba la legislación anterior era eminentemente cautelar, sin que se pueda reparar integralmente el derecho; en cambio, la acción de protección, tal como se expuso en el capítulo anterior, es una garantía de conocimiento que exige medidas de reparación claramente determinadas, circunstancia que podría generar un error en el momento de cumplirse la sentencia, más aún cuando es la propia Corte Constitucional, luego de analizar la causa, la que no advierte la confusión y procede a resolver con fuerza de sentencia.

Sentencia n.º 008-12-SIS-CC; caso n.º 0043-09-IS

Los antecedentes ya fueron analizados anteriormente.

Análisis de factor. Si en segunda instancia se desechó el recurso, rati-
ficándose que no existe vulneración de los derechos constitucionales y,
por tanto, que no hay presupuesto alguno que cumplir, no cabe esta-
blecer un mandato de hacer por parte de la autoridad demandada, en
una acción de protección, utilizando un mecanismo inusual, como la
remisión a uno de los considerandos de la sentencia. Por tales circuns-
tancias, se llama la atención a la Primera Sala de lo Civil, Mercantil,
Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de
Pichincha, puesto que si consideró que la demandante tenía derecho de
acceso a dicha información, debió declararlo y conceder la acción de
protección planteada, pero en ningún caso resolver negando la acción
y, a la vez, aceptar que es necesario que la autoridad correspondiente
resuelva las peticiones que ha realizado la señora Cecilia Aída Flores
Méndez, representante legal de ITESUT.

Es importante destacar que este fallo ya fue analizado en un factor
anterior, lo cual indica que en una misma sentencia pueden existir
diversos componentes que imposibilitan su cumplimiento. En el caso
sub judice, se decide desechar el recurso, pero se ordena que se esté a lo
dispuesto en el considerando cuarto de la propia sentencia, postulado
que manifiesta que la entidad deberá responder a las peticiones de la
accionante aplicando la normativa del caso, es decir, pese a que las
pretensiones de la sentencia son desestimadas, se genera una obligación
a favor de la parte activa.

No se indica por qué se remite al considerando cuarto, lo que ge-
nera inseguridad al llamado a acatar el fallo respecto a qué norma debe
aplicar al caso.

1.2.3. Vacíos en la parte resolutive de la sentencia

Sentencia n.º 027-12-SIS-CC; caso n.º 0089-11-IS

Antecedentes. El actor presentó una acción de protección en contra de la decisión asumida por el Gobierno Provincial del Guayas, por medio de la cual se lo despidió de sus labores sin que se evidenciaran las causas. De la acción en segunda instancia conoció la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que deja sin efecto la resolución y ordena la restitución inmediata al cargo que venía ejerciendo, que se le paguen las remuneraciones y demás beneficios que ha dejado de percibir y que se restablezca su situación laboral.

El accionante indicó que la sentencia ha sido incumplida, pues si bien fue reintegrado a su trabajo y hasta el momento sigue laborando, sus empleadores se niegan a pagarle las mensualidades y otros derechos determinados en la sentencia ejecutoriada, de tal manera que, por medio de la acción de incumplimiento, busca que se acate lo dispuesto en la sentencia.

Análisis de factor. En auto del 28 de junio de 2011 (fs. 33), el juez tercero de lo laboral de Procedimiento Oral del Guayas ordena la inmediata restitución del accionante al cargo que venía ejerciendo, así como el pago de las remuneraciones y demás beneficios que dejó de percibir:

En atención a los autos mencionados, la Prefectura del Gobierno Provincial del Guayas decide reintegrar al recurrente a su antiguo puesto de trabajo, sin embargo, omite pagarle las remuneraciones y beneficios de ley dejados de percibir que mandaba la sentencia, por cuanto según manifiestan en su contestación a la demanda incluida en el proceso constitucional de fs. 22 a 25 «...el Gobierno Provincial del Guayas, no puede cancelar los valores mandados a pagar, por cuanto los mismos deben ser liquidados por el Tribunal Distrital n.º 2 de lo Contencioso Administrativo, tal como lo determina el art. 19 Reparación económica de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional...».¹⁵⁵

Argumento similar plantea el juez temporal del Trabajo del Guayas, que comparece a fs. 39 del proceso constitucional, donde sostiene que «no tiene competencia para ordenar liquidación y peor aún el pago, ya que para

155 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 027-12-SIS-CC», en *Caso n.º 0089-11-IS*, 21 de junio de 2012, 8.

eso el accionante tiene otras vías en base a lo dispuesto en el art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional». ¹⁵⁶

En la sentencia que debe ser cumplida no se especifica el trámite para dar cumplimiento a la determinación del monto; los destinatarios sostienen que debe realizárselo conforme al art. 19 de la LOGJCC, pero que el juez constitucional de conocimiento no tiene competencia para ordenar tal liquidación, ya que esa es una potestad de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En este punto cabe recordar el debate presentado en el capítulo anterior, en torno al mecanismo de reparación integral respecto del factor económico, en el cual se evidencian casos en donde los jueces directamente realizan la cuantificación, otros en los que se hace remisión a un trámite autónomo, pero sin señalar cuál es y otros en los que se aplica el artículo en mención; sin embargo, la Corte Constitucional únicamente ha manifestado que el cálculo de cuantificación se tratará de un proceso de ejecución, ahondando en la incertidumbre.

Habrá que decir, entonces, que hasta que se subsane el disenso, la triste consecuencia es que las partes accionadas pueden encontrar en la situación descrita un factor que justifique el incumplimiento de las sentencias de acción de protección. ¹⁵⁷

La misma situación se destaca en la sentencia n.º 013-12-SIS-CC; no obstante, hacemos alusión a esta en el cuerpo del trabajo, ya que la misma Corte indica que —ante el vacío generado por el juzgador en la parte resolutive de la sentencia, al no haberse expresado textualmente las medidas de reparación integral— no hay nada que cumplir, situación que deja en absoluta desprotección los derechos del accionante que ha tenido que invocar dos garantías jurisdiccionales diferentes: una de conocimiento (acción de protección) y otra de ejecución (acción de incumplimiento).

La sentencia n.º 005-13-SIS-CC presenta similitudes con los fallos señalados con anterioridad, respecto a los vacíos para determinar cómo

156 Ecuador, LOGJCC, art. 50.

157 En la sentencia n.º 010-10-SIS-CC, *caso n.º 0014-09-IS*; sentencia n.º 004-12-SIS-CC, *caso n.º 0014-11-IS*; sentencia n.º 005-12-SIS-CC; *caso n.º 0011-11-IS*; sentencia n.º 023-12SIS-CC, *caso n.º 0015-11-IS*; sentencia n.º 024-12-SIS-CC, *caso n.º 0003-11-IS*; sentencia n.º 037-12-SIS-CC; *caso n.º 0012-11-IS* se evidencian similares circunstancias fácticas, análisis de la Corte y el mismo factor de incumplimiento.

se va a llevar a cabo la reparación integral; en consecuencia, los sujetos llamados a cumplir lo hacen de acuerdo a su convicción. En este caso, al no señalarse la modalidad de contratación y simplemente teniendo un fallo que dispone el reintegro laboral, el obligado extiende un nuevo contrato en el cual desmejora las condiciones de aquel por el cual se activó inicialmente la garantía jurisdiccional.¹⁵⁸

Sentencia n.º 023-10-SIS-CC; caso n.º 0055-09-IS

Antecedentes. Se añade a los antecedentes presentados anteriormente que la accionante señaló que, pese a ser reintegrada en su puesto, no se le han asignado sus funciones inherentes al cargo, otorgándole otras funciones que, a su parecer, son imposibles de cumplir en el plazo que le ha dado la autoridad nominadora; además, no se le han cancelado los sueldos de junio, julio y agosto de 2009, sumas que dejó de percibir desde el momento de su destitución; por lo descrito, continuó con la presentación de la acción de incumplimiento.

Análisis de factor. Lo relacionado al pago de los sueldos que reclama por los meses de junio, julio y agosto no consta en la sentencia, por lo que este aspecto será de interpretación y resolución de la Corte Constitucional. En esta sentencia no se especifica ni el tiempo durante el cual se deben pagar las remuneraciones ni el cargo al cual debe ser restituida la accionante; por eso, la Corte incluso se atribuye la labor de tomar decisiones respecto a esta temática, interpretando el alcance y efectos de la sentencia emitida en instancia y precisando que el juez no consagró como medida de reparación el pago de remuneraciones; finalmente, concluyó que la parte accionada ha dado cumplimiento cabal a la sentencia.¹⁵⁹

Sentencia n.º 020-10-SIS-CC; caso n.º 0029-10-IS

Antecedentes. La Empresa Eléctrica Península de Santa Elena S.A. presentó una acción de protección en contra del juzgado de coactivas

158 No se podría acusar al obligado de incumplir con la obligación o de tener la intención de causar un daño al accionante, pero se aclara que por este tipo de factor se deja una fisura por la cual se pueden vulnerar los derechos de rango constitucional.

159 En la sentencia n.º 006-11-SIS-CC, *Caso n.º 0021-10-IS* se evidencian similares circunstancias fácticas, análisis de la Corte y el mismo factor de incumplimiento.

del municipio de Salinas, perteneciente a la municipalidad del cantón Salinas.

De la acción conoció el Juzgado Vigésimo Primero de Garantías Penales del cantón La Libertad, instancia que dejó sin efecto las medidas cautelares ordenadas en el procedimiento coactivo. La segunda instancia fue estudiada por la sala única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, en la cual se rechazó la acción de protección y se devolvió a la primera instancia.

La acción de incumplimiento de sentencia constitucional ha sido propuesta por el municipio del cantón Salinas, al considerar que las medidas cautelares ordenadas se mantienen pese a que fueron revocadas; en consecuencia, se solicita por medio de la garantía jurisdiccional que se acate el fallo de alzada.

Análisis de factor. No se especifica la labor que debe emprender el juez que emitió las medidas cautelares, ya que en la apelación se niega la acción de protección; la Corte Constitucional del Ecuador señala: «deberá emitir la respectiva providencia judicial, mediante la cual revoque todas las medidas cautelares que ordenó dentro de la acción de protección n.º 028-2009.

Existe un vacío en la sentencia emitida por la Corte Provincial, toda vez que en su decisión no dispone la revocatoria de las medidas cautelares dictadas dentro de la acción de protección; por lo tanto, pese a declarar que no existe vulneración a los derechos, las medidas cautelares siguen surtiendo efecto, lo cual de suyo hace imposible que la sentencia constitucional se cumpla. Para subsanar esto, la Corte Constitucional, mediante una acción de incumplimiento, dispone que debe mediar una providencia en la cual se revoquen todas las medidas cautelares que ordenó dentro de la acción de protección que le antecedía.

Sentencia n.º 001-13-SIS-CC; caso n.º 0015-12-IS

Antecedentes. Los accionantes, jubilados de la Universidad de Guayaquil, presentaron una acción de protección en contra de la Universidad de Guayaquil, al considerar que no se les ha cancelado los montos económicos correspondientes a sus pensiones.

De la acción conoció el Juzgado Cuarto de Tránsito del Guayas, instancia que declaró con lugar la acción de protección propuesta por los accionantes y ordenó que la Universidad de Guayaquil cancelara de

forma inmediata, y en la forma en la que venían percibiendo, las pensiones de jubilación complementaria (patronal) a que tienen derecho. Tras considerar que no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto, se dio trámite a la acción de incumplimiento.

En su turno, la parte accionada señaló que en la sentencia solamente se declaró la vulneración de los derechos fundamentales, mas no consta en ninguno de los fallos cómo se deben pagar las obligaciones declaradas; tampoco se especifica cuál es el monto que deben pagar y qué cantidad corresponde a cada uno de los legitimados activos.

Análisis de factor. Para realizar el análisis respectivo, obsérvese parte de la literalidad de la providencia:

De lo expuesto, se concluye que los representantes de la Universidad de Guayaquil han incumplido la sentencia dictada por la jueza cuarta de tránsito del Guayas, ya que la misma dispone que se pague la jubilación patronal (complementaria), mas no la transferencia solidaria que en atención al Decreto Ejecutivo 172, se les viene cancelando a los jubilados desde el año 2010, este incumplimiento entorpece la ejecución integral de la reparación de los derechos constitucionales tutelados en la acción de protección n.º 407-09.¹⁶⁰

Si no se hubiera dejado un vacío respecto a la reparación integral, el sujeto llamado al cumplimiento no habría alegado aquella indeterminación para no acatar el fallo; así, la Corte Constitucional establece la diferenciación entre la jubilación patronal (complementaria) y la transferencia solidaria; por lo dicho, queda evidente que, tras un vacío en la resolución de la sentencia, se puede dar una interpretación que no puede ser la más idónea para la protección de los derechos de los accionantes.

1.2.4. Incumplimiento basado en una aclaración o ampliación contradictoria de la sentencia inicial

Sentencia n.º 025-10-SIS-CC; caso n.º 0044-10-IS

Antecedentes. La parte activa presentó una acción de protección al considerar que arbitrariamente fue cesada de sus funciones por parte de la municipalidad de Riobamba. De la acción conoció en segunda instancia la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de

160 Ecuador Corte Constitucional «Sentencia n.º 001-13-SIS-CC», en *Caso n.º 0015-12-IS*, 17 de julio de 2013, 4.

Chimborazo, concediendo la acción de protección y disponiendo que se deje sin efecto el oficio en que se asume la decisión de despido y ordenó que se le restituya a las funciones que desempeñaba. De la sentencia se pidió la aclaración y ampliación, espacio procesal que fue aprovechado para indicar que «se reintegre con todos los derechos y obligaciones a la parte activa». Ante tal expresión, la parte beneficiada de la decisión solicitó se la reintegre otorgándole la estabilidad en el cargo, entendiendo que hasta que ello no suceda, el fallo será incumplido. Por lo expuesto, activó la acción de incumplimiento.

Análisis de factor. Como consta a fs. 60 y 61 del proceso, la sala especializada de lo civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, atendiendo a la petición de la señora Jacqueline Patricia Veloz Izurieta, amplía la sentencia en el sentido de que la municipalidad de Riobamba —representada por el alcalde, doctor Ángel Yáñez Cabrera y doctora Cristina Mera, procuradora síndica— debe dar cumplimiento a la sentencia de inmediato, indicando que debía reintegrarse a sus funciones con todos los derechos y obligaciones que se desempeñaba cuando fue suspendida en su trabajo; es decir, esta resolución debe acatarse tal como lo dispone el num. 3 del art. 86 de la norma suprema, con todos los derechos y obligaciones.

En el caso presentado, es claro que la sentencia se ha ampliado y que bajo una interpretación favorable a la accionada, se puede entender que la pretensión de la segunda instancia es brindar todos los derechos constitucionales, entre ellos, la estabilidad por medio de un nombramiento definitivo;¹⁶¹ no cabe duda de que en un segundo espacio procesal se genera una decisión que lleva a que un fallo no sea cumplido, pues se reitera que en la sentencia inicial solo se manifiesta que debe restituirse a la accionante, decisión que dista de lo interpretado por esta sentencia.

Sentencia n.º 014-12-SIS-CC; caso n.º 0010-11-IS

Antecedentes. El accionante, al ser despedido de su trabajo como policía municipal, presentó una acción de protección en contra de la municipalidad de Salinas, como su entidad nominadora.

161 Para ello, es necesario que se surta un concurso de méritos en el que se observen todas las garantías contempladas en el texto constitucional, tales como la igualdad y el debido proceso.

De la acción conoció el Juzgado Décimo Sexto de lo Civil y Mercantil de Salinas y en segunda instancia, la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, judicatura que dispuso el inmediato reintegro a la función que venía desempeñando la parte activa; pese a que en la providencia el juez ejecutor de la sentencia adicionó un término y requisitos para el cumplimiento del fallo, que no se contenían inicialmente, estos se convirtieron en obstáculos para su acatamiento, ya que ordena la restitución del accionante a una categoría que no venía desempeñando.

La parte activa indicó la imposibilidad de contar con los servicios en la nueva categoría dispuesta como *empleado eventual* y, por lo tanto, de cumplir con la decisión de la acción de protección. El accionante propuso la acción de incumplimiento.

Análisis de factor. Para realizar el análisis respectivo, obsérvese parte de la literalidad de la providencia:

[S]in dilación alguna la parte accionada dentro del término de 48 horas, presente en esta judicatura, copia certificada de la acción de personal, donde se ordena el reintegro al puesto de trabajo que le corresponde al accionante, así como la copia certificada de la transferencia o pago de los haberes adeudados al accionante, tal como lo dispone la resolución emitida por la Sala Única de la Corte Provincial de Santa Elena de fecha julio 23 del 2010, las 14H15.- Cúmplase y Notifíquese.-¹⁶²

Contiene una falsedad cuando dispone: «La transferencia o pago de los haberes adeudados al accionante», disposición que no es parte de la sentencia emitida por la Corte Provincial y que en forma arbitraria e ilegítima la agrega el juez ejecutor, como parte de la resolución cuyo cumplimiento se demanda, hecho y actitud que deben ser conocidos por el Consejo de la Judicatura para que inicie las acciones legales correspondientes.

En la sentencia inicial no se hace ningún tipo de referencia respecto al pago de haberes; sin embargo, en un acto posterior, el juez ejecutor señaló que se deben cancelar los montos adeudados. Frente a ello, se genera un problema, toda vez que los accionados manifiestan que eso no expresa en la sentencia y, por su parte, el accionante adujo que se debe dar fiel

162 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 014-12-SIS-CC», en *Caso n.º 0010-11-IS*, 17 de mayo de 2012, 5.

cumplimiento a lo agregado por el juez que conoció de la ejecución. La Corte Constitucional señaló que lo que no conste en la sentencia inicial no puede ser agregado por el juez que conoce de la ejecución del asunto, pues las medidas de reparación son adoptadas por quien tuvo la potestad de analizar las particularidades del caso y decidió según eso.

1.2.5. Sentencias contradictorias respecto a casos análogos

Caso Cervecería Nacional

Una vez realizado el análisis respectivo de este factor, y al no haber encontrado en las sentencias objeto de estudio una que lo ilustre, se procede a ejemplificar la contradicción con un caso de amplio conocimiento nacional, el de la Cervecería Nacional.

Cabe resaltar de aquella causa que fueron vastas las acciones de protección y las medidas cautelares que se activaron en todo el territorio ecuatoriano y diversas las decisiones adoptadas por las judicaturas de conocimiento.

El sujeto accionado y, por lo tanto, llamado a cumplir en los fallos que aceptaban las acciones fue el Ministerio de Relaciones Laborales, el cual, al tener hechos similares, pero disposiciones contradictorias, estaba en la imposibilidad de acatar lo dispuesto, lo que enfrentó a las judicaturas y a los accionantes que invocaban a su favor el derecho a la igualdad. El caos jurídico y social descrito cobró tal fuerza que la Corte Constitucional de oficio conoció del asunto por medio de la acción de incumplimiento de sentencias, procedimiento que ha sido objeto de diversos cuestionamientos hasta la actualidad, pues oficialmente no se conoce ningún tipo de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.

Las circunstancias sociales producidas alrededor del caso aumentaron al punto de que al frente de las instalaciones donde opera la Corte Constitucional aún permanece una lucha latente por quienes exigen y están a la espera de una decisión en dicho caso.

Caso Indulac: Jurisprudencia vinculante

Dada la importancia del caso, cabe resaltar que un ejemplo de sentencias contradictorias de acciones de protección es aquel del cual proviene la primera jurisprudencia vinculante del Ecuador, el caso

Indulac que, sin embargo, no es objeto de nuestro estudio, toda vez que la Corte se pronuncia por medio de una acción extraordinaria de protección y no de una acción de incumplimiento. Del cuerpo de la sentencia se conocen dos acciones de protección en contra del Registro Mercantil de Guayaquil y ante ello se emitieron dos decisiones judiciales contradictorias frente a hechos similares. Del texto es importante resaltar que se precisaron algunos conceptos propios de la acción de incumplimiento.¹⁶³

1.2.6. Sentencias inejecutables

Sentencia n.º 0009-09-SIS-CC; caso n.º 0013-09-IS

Antecedentes. Los accionantes, en su calidad de trabajadores despedidos, presentaron una acción de protección en contra de la Universidad Técnica de Machala y de la Procuraduría General del Estado, proceso que terminó con una sentencia favorable en la cual la Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, obrando como segunda instancia, dispuso «la restitución inmediata a sus puestos de trabajo, que mantenían desde el inicio de la prestación de sus servicios a la Universidad Técnica de Machala, sin perjuicio a ejercer sus derechos de los que se crean asistidos».¹⁶⁴ Tras considerar que la disposición no ha sido acatada por el sujeto activo, se inició en trámite la acción de incumplimiento.

Análisis de factor. Para realizar el análisis respectivo, obsérvese parte de la literalidad de la providencia:

No escapa al criterio de esta Corte que el cumplimiento pleno de la Sentencia, es decir, la reincorporación de los demandantes y el otorgamiento de sus nombramientos requiere la adopción de medidas que rebasan las fronteras universitarias, en tanto demanda la actuación del Ministerio de Economía para la creación de partidas y ubicación de fondos, el que deberá actuar positivamente para ayudar al cumplimiento de la sentencia, toda vez que se trata de una decisión de jurisdicción constitucional.¹⁶⁵

163 Un ejemplo paradigmático, pese a que no se presenta en la garantía jurisdiccional acción de protección, lo constituye la sentencia n.º 0001-PCO-09-CCE en el *Caso Indulac*.

164 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 009-09-SIS-CC», en *Caso n.º 0013-09-IS*, 29 de septiembre de 2009, 2.

165 *Ibíd.*, 8.

La sentencia expuesta se torna inejecutable porque el sujeto llamado a cumplir no tiene la potestad de adoptar las medidas que el fallo dispone, ya que no está entre las facultades que le confiere la Constitución y la ley crear partidas presupuestarias para otorgar nombramientos, siendo otra la institución la llamada a viabilizar esa creación relativa al presupuesto, pero que no fue vinculada a la acción y, por lo tanto, no puede ser llamada a cumplir un fallo dictado en un caso en el que no fue parte procesal y no materializó, entre otros, su derecho al debido proceso.

Sentencia n.º 022-10-SIS-CC; caso n.º 0003-09-IS

Los antecedentes ya fueron analizados anteriormente; se añade a ellos la literalidad de la parte resolutive de la sentencia incumplida, dictada por la Segunda Sala Especializada de lo Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, a saber:

administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la república del Ecuador aceptando el recurso interpuesto por René Humberto Vásquez Cantos, reforma la sentencia, disponiendo que en el plazo de ocho días se extienda nombramiento definitivo a favor del recurrente, en iguales condiciones de la de un servidor de la misma categoría. Se deja expresa constancia que esta resolución no excluye la facultad del Consejo Nacional de la Judicatura, de iniciar un procedimiento para la declaratoria de lesividad y eliminar del mundo jurídico los efectos desde el segundo contrato celebrado, en el que se inobservaron las normas que se dejan invocadas. Se pagarán las remuneraciones dejadas de percibir por todo el tiempo de la cesación. Sin costas. Devuélvase el proceso al juez de sustancia para la ejecución y su cumplimiento. Notifíquese.¹⁶⁶

Análisis de factor. Igualmente, se considera que el plazo es demasiado corto frente a un problema jurídico de inteligencia de la sentencia. Para realizar el análisis respectivo, obsérvese parte de la literalidad de la providencia:

Por un lado, el hecho implica que se le dé un nombramiento; por otro, que se respete el derecho a la igualdad. La Corte Constitucional para el Período de Transición considera que es indispensable el respeto del derecho

166 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 022-10-SIS-CC», en *Caso n.º 0003-09-IS*, 17 de enero de 2011, 2.

a la igualdad. En ese sentido, es menester que se cumpla esta orden conforme los mandatos constitucionales, así, se realiza la siguiente adición explicativa a esta disposición, pues la frase «se cumpla en sí la igualdad de condiciones», implica el cumplimiento del art. 228 de la Constitución de la República.¹⁶⁷

La judicatura ordenó que se tutele el derecho del accionante con observancia del derecho a la igualdad, para lo cual se requiere la reincorporación, mediante concurso público de méritos y oposición; sin embargo, el plazo para su realización es muy corto, ya que en la sentencia se establece que en el término de ocho días se deberán surtir todas las etapas que demanda la normatividad vigente para la ejecución de un concurso de ese tipo, en el cual además se observen todos los principios, tales como la igualdad y el debido proceso. Todas las circunstancias descritas tornan inejecutable la decisión adoptada.

Sentencia n.º 030-12-SIS-CC; caso n.º 0027-11-IS

Los antecedentes ya fueron analizados anteriormente.

Análisis de factor. La decisión general y abstracta de «que unos trabajadores desalojados de la hacienda *La Leticia* sean reintegrados a dicho predio»¹⁶⁸ no se encuentra revestida de los elementos claros y expresos que, en el caso concreto, tienen que ver con la identidad individualizada de quienes hayan obtenido, mediante sentencia, la protección de sus derechos que de ninguna manera puede ampararse en lo genérico de *unos trabajadores, el pueblo, los excluidos*, etc. De ahí que, no obstante haber decidido el reintegro de unos trabajadores, la sentencia se torna inejecutable y cae en el ámbito de una sentencia meramente declarativa por falta de acuciosidad y razonabilidad al resolver el caso.

Esta sentencia fue analizada con relación a los factores lingüísticos, pues en su contenido se manifiestan elementos indeterminados; empero, la destacamos en el presente factor porque en la sentencia de incumplimiento, la Corte Constitucional de manera expresa señaló su inejecutabilidad, debido a lo genérico de los beneficiarios de la acción de garantías jurisdiccionales. No por ello se puede generalizar que, por cualquier otro elemento, una sentencia se torna inejecutable, pues muchos de ellos se

167 *Ibíd.*, 8.

168 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 0030-12-SIS-CC», en *Caso n.º 0027-11-IS*, 21 de junio de 2012, 15.

subsanan con una aclaración o ampliación, pero no volviendo a conocer el fondo del asunto, como sería la solución en el caso examinado.¹⁶⁹

Sentencia n.º 034-12-SIS-CC; caso n.º 0046-09-IS

Antecedentes. De la acción conoció el Juzgado Segundo de Inquilinato y Relaciones Vecinales de Guayaquil que, en primera instancia, aceptó la acción de protección incoada en contra del Consejo de la Judicatura y de la Presidencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ordenando la restitución del accionante al cargo de Registrador de la Propiedad del cantón Santa Elena. Indicó que la acción fue apelada; no obstante, la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas no ha despachado la apelación, situación por la cual se sigue dilatando la vulneración de sus derechos constitucionales.

El accionante interpuso una acción de incumplimiento, con la finalidad de que se acate lo dispuesto por el *a quo*.

Análisis de factor. Para realizar el análisis respectivo, obsérvese parte de la literalidad de la providencia:

En este punto se torna necesario precisar que de la revisión del expediente tramitado en apelación, cuya copia certificada se encuentra anexada a la presente causa, la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante sentencia constitucional dictada el 09 de junio del 2010, ha aceptado el recurso de apelación interpuesto por los accionados, revocando la sentencia emitida el 17 de agosto del 2009, por lo que se inadmite la acción de protección planteada por el hoy accionante, Ab. Jorge Guevara Herdoíza, al respecto la mencionada sentencia establece:

...Por las consideraciones que preceden, no pudiéndose admitir a trámite la Acción de Protección presentada, esta Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ‘administrando justicia en nombre del pueblo soberano del Ecuador, y por autoridad de la Constitución y las leyes de la república’, revocando la sentencia venida en grado, inadmite la acción de protección propuesta por el Abogado Jorge Vicente Guevara Herdoíza contra Corte Provincial de Justicia de la Provincia del Guayas, y del Consejo de la Judicatura...¹⁷⁰

169 La Corte Constitucional, en su jurisprudencia, ha señalado que mediante la acción de incumplimiento no se puede volver a conocer el fondo del asunto.

170 Ecuador, CCPT, «Sentencia n.º 0034-12-SIS-CC», en *Caso n.º 0046-09-IS*, 6 de septiembre de 2012, 5.

En virtud de lo expuesto, se establece que la sentencia constitucional, cuyo cumplimiento se reclama, fue revocada en apelación por parte de los jueces provinciales, en instancia última y definitiva, sin que existan otros recursos dentro de la tramitación de la garantía jurisdiccional de la acción de protección; es decir, en el caso estudiado no hay nada que cumplir por parte de la juez de instancia ni de las autoridades demandadas, en virtud de que las pretensiones fueron desestimadas en la respectiva decisión del tribunal de alzada.¹⁷¹

Sobran las explicaciones que sobre este caso se puedan dar, toda vez que, como se deja sentado en la cita, la Corte Constitucional de una manera acuciosa determinó que no se puede dar cumplimiento a una sentencia que no se encuentra ejecutoriada, más aún cuando su apelación revoca la sentencia supuestamente incumplida, lo que genera, además, inseguridad jurídica.¹⁷²

Sobre el punto, y atendiendo a lo que describe la LOGJCC en el art. 162, es importante indicar y que obre en el debate jurídico, que una sentencia de garantías jurisdiccionales, pese a estar en trámite de aclaración y ampliación, debe ser ejecutada, lo que obviamente puede generar ciertos inconvenientes, como que en forma dolosa se busque en una judicatura que no conozca del caso el cumplimiento del fallo que no ha logrado su ejecutoria, afectando a la seguridad jurídica.

Sentencia n.º 035-12-SIS-CC; caso n.º 0054-10-IS

Antecedentes. El Procurador Judicial de Seguros Equinoccial S.A. presentó una acción de protección, con la finalidad de que se dejen sin efecto jurídico unos actos administrativos que afectan a sus intereses. Se identifican como partes accionadas la Junta Bancaria del Ecuador y la Superintendencia de Bancos y Seguros.

171 En la sentencia n.º 040-12-SIS-CC, en el Caso n.º 0110-11-IS se evidencian similares circunstancias fácticas, análisis de la Corte y el mismo factor de incumplimiento.

172 *Prima facie*: las sentencias deben ser cumplidas de manera obligatoria; sin embargo, aquello no exime del respeto a las formas procedimentales comunes a todas las acciones jurídicas, entre las que se destacan las instituciones de la cosa juzgada y la ejecutoriedad de las decisiones, elementos que deben ser observados por las partes procesales antes de exigir el cumplimiento; al no observarse aquello, se atentaría contra las garantías elementales del debido proceso y se irrespetarían las normas constitucionales e infra-constitucionales que regulan las garantías jurisdiccionales.

De la acción en la alzada que conoció la Segunda Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, se negó la acción propuesta. Pese a lo expuesto, el accionante presentó una acción por incumplimiento de sentencia, indicando que —aunque no se aceptó la acción de protección propuesta— lo decidido supuso la protección del derecho de defensa de su representada.

Análisis de factor. Para realizar el análisis respectivo, obsérvese parte de la literalidad de la providencia:

De la sentencia cuyo incumplimiento se analiza, se desprende que tanto el Juez Segundo de lo Civil de Pichincha como la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha, establecieron que a la compañía de Seguros Equinoccial S.A., no se le ha vulnerado derecho constitucional alguno, puesto que el organismo competente para pronunciarse sobre la procedencia o no de pagos correspondientes a pólizas de seguros es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; es decir que los jueces constitucionales que conocieron la acción de protección, desestimaron la demanda por ser improcedente el pedido realizado por el accionante, ya que su competencia se limita a la protección de derechos y no al conocimiento de causas donde se debe establecer el cumplimiento de un contrato de seguros; por lo tanto, la compañía Seguros Equinoccial S.A., interpretando de una forma tergiversada la sentencia y por decir maliciosa, presentó una demanda de incumplimiento de sentencia ante esta Corte, pretendiendo el cumplimiento de una sentencia donde no se protegió ningún derecho hacia esta, y con argumentos descabellados intenta que esta Corte ordene de oficio el inicio de una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo para conocimiento de la causa de Seguros Equinoccial S.A., razonamientos que tratan de inducir a error a los jueces, lo que es sancionado de conformidad con el art. 26 del Código Orgánico de la Función Judicial.¹⁷³

La inejecutabilidad de esta sentencia se produce porque ha sido negada tanto en primera instancia como en apelación; sin que importen las razones que llevaron al recurrente a afirmar la existencia de un posible incumplimiento de su sentencia, es claro que no se puede dar cumplimiento a una decisión que no ha sido dictaminada y, pese a que

173 Ecuador, CCPT, «Sentencia n.º 0035-12-SIS-CC», en *Caso n.º 0054-10-IS*, 24 de julio de 2012, 12.

la Corte Constitucional alude a que existe una maliciosa tergiversación y dilación de tiempos, se considera que esta sentencia ilustra el factor de sentencias inejecutables, mas no de otros factores como los que se analizarán en seguida.

1.3. FACTORES DE ÍNDOLE ECONÓMICA Y SOCIAL

1.3.1. Falta de recursos económicos para el acatamiento de lo dispuesto en el fallo

Sentencia n.º 0009-09-SIS-CC; caso n.º 0013-09-IS

Los antecedentes ya fueron analizados anteriormente, se añade parte de la providencia para enseguida realizar un breve análisis del mismo.

«Requiere la adopción de medidas que rebasan las fronteras universitarias, en tanto demanda la actuación del Ministerio de Economía para la creación de partidas y ubicación de fondos, el que deberá actuar positivamente para ayudar al cumplimiento de la sentencia».¹⁷⁴

Este caso fue analizado con anterioridad; no obstante, bajo otra interpretación se puede observar que la autoridad obligada no da cumplimiento a la sentencia, por cuanto no dispone de los recursos para asumir un nuevo cargo y, ante la ausencia de fondos para poner en funcionamiento el cargo, la autoridad obligada no puede dar cumplimiento a la sentencia porque, debido al presupuesto, está impedido de hacerlo.

1.3.2. Dolo, negligencia o resistencia a cumplir de los sujetos

Sentencia n.º 009-09-SIS-CC; caso n.º 0013-09-IS

Los antecedentes ya fueron analizados anteriormente.

Análisis de factor. Para realizar el análisis respectivo, obsérvese parte de la literalidad de la providencia:

«Existe incumplimiento de la sentencia, por cuanto el accionado pretende que suscriban nuevos contratos de servicios ocasionales, omitiendo extender los nombramientos a su favor para garantizar la vigencia de sus derechos».¹⁷⁵

174 No cumplen porque no hay partidas presupuestarias para otorgar nombramientos.

175 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 009-09-SIS-CC», en *Caso n.º 0013-09-IS*, 29 de septiembre de 2009, 7.

Se observa que la parte accionada reincorpora a los accionantes, pero no les otorga nombramiento, sino un nuevo contrato de servicios ocasionales, pese a que en la sentencia se menciona que se conceda el nombramiento, por lo que se entiende que el destinatario conoce claramente su obligación, pero tergiversa su contenido y cumple una medida de reparación diferente, menos beneficiosa que la dictada por la judicatura; ahí se identifican los elementos integrativos del dolo, conforme se describió en el primer capítulo, tales como el conocimiento y la voluntad de realización de la actividad dañosa.

Sentencia n.º 005-11-SIS-CC; caso n.º 0066-10-IS

Antecedentes. La accionante presentó una acción de protección en contra del presidente y los miembros del directorio de la Junta Nacional de Defensa Nacional del Artesano. De la acción conoció la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, como se observa a continuación: «se acepta la acción de protección formulada por Martha Cumandá Veloz Chávez y como consecuencia se declara nulo el oficio n.º 393-JNDA-SG-09 de noviembre del 2009, suscrito por el Lcdo. Fernando Cevallos Paredes, Secretario General de la JNDA.- Notifíquese.-».¹⁷⁶

Ante lo indicado se solicitó una aclaración que fue atendida mediante providencia del 30 de abril del 2010 a las 09h30, en la que se dictó:

Sin que haya nada que aclarar en relación a la sentencia dictada por esta Sala el 26 de marzo del 2010, por cuanto se halla concebida en palabras y frases de fácil inteligencia, comprensión y ha resuelto los aspectos por los que se interpuso el recurso de apelación, ya que se fundamenta en estrictos sentido literal de la demanda, es decir nulita los actos desde que se produjo la vulneración de la garantía Constitucional, a partir de la suscripción del oficio n.º 393-JNDA-SG-09, fechada el 25 de noviembre del 2009, por el Lcdo. Fernando Cevallos Paredes, Secretario General Encargado de la JNDA. Conforme dispone el art. 86, num. 3 de la Constitución, se ordena la reparación integral dejando a salvo el derecho que tiene la accionante, de acuerdo a lo estipulado en el Registro Oficial 390 de lunes 2 de Agosto de 2004 y la Carta Magna en su art. 173, dispone que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en

¹⁷⁶ Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 005-11-SIS-CC», en *Caso n.º 0066-10-IS*, 24 de mayo de 2011, 2.

la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial, en concordancia con lo ordenado en el Código Orgánico de la Función Judicial, en concordancia con lo ordenado en el Código Orgánico de la Función Judicial (SIC) en su art. 31, sobre el principio de impugnación en sede judicial de los actos administrativos, quedando este derecho expedito para la peticionaria.- Notifíquese.-¹⁷⁷

La accionante señala que la parte demandada hace conocer a la judicatura que han dado cumplimiento a la sentencia, pues han dejado sin efecto el acto administrativo, pero que la reparación integral no ha sido cumplida y, que por ello, activó la acción de incumplimiento, con la finalidad de que se restablezca su situación anterior, es decir, que vuelva a cumplir las funciones de vicepresidenta y vocal artesanal de la Junta Nacional de Defensa del Artesano.

Análisis de factor. Para realizar el análisis respectivo, obsérvese parte de la literalidad de la providencia:

El juez de primera instancia, basándose en la providencia aclaratoria del 30 de abril de 2010, emitida por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha, decide archivar la causa, asumiendo que se ha declarado la nulidad del acto, y por tanto se ha dado cumplimiento a lo mandado en dicha sentencia, sin que exista constancia de que la accionante haya sido reintegrada a su puesto de trabajo, sosteniendo que el Juez de instancia no ha acudido a todos los medios, conforme lo señala el art. 86, num. 4 de la Constitución de la República, a fin de que se dé cumplimiento a la decisión dictada dentro de la tramitación de la acción de garantías jurisdiccionales.

Por las consideraciones anotadas, esta Corte determina que existe incumplimiento de lo dictado en la acción de protección, en vista de que no existe constancia de que se haya dado cumplimiento en lo que respecta al reintegro de la recurrente a su cargo como Vicepresidenta y vocal artesanal de la Junta Nacional de Defensa del Artesano, que debía proceder, una vez emitida la sentencia de segunda instancia.

En el presente caso se observa una conducta negligente por parte del operador de justicia, quien no da cumplimiento al mandato constitucional, respecto a que los órganos jurisdiccionales deben emplear todos los medios para el acatamiento efectivo de las sentencias de garantías,

177 *Ibíd.*, 3.

así como que las sentencias de garantías solo terminarán con la ejecución integral del fallo. En el caso *sub judice*, la jueza ordenó el archivo de la causa sin que se haya dado cumplimiento integral de la sentencia de acción de protección, dictada por Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha.

La negligencia en que incurrió la servidora pública impide que se cumpla la sentencia, pues a favor de la parte accionada hay una decisión de tipo judicial que ampara que la causa ya culminó, hecho que puede ser alegado a su favor ante otra instancia judicial que no conozca el caso y que esté presta a verificar la ejecución del fallo.

Sentencia n.º 004-14-SIS-CC; caso n.º 0004-14-IS

Antecedentes. La parte accionante —los jubilados de la Universidad de Guayaquil— presentó una acción de protección en contra del centro universitario para que se cancelen los rubros a los que tiene derechos por ostentar la calidad de jubilada. De la acción conoció el Juzgado Cuarto de Tránsito del Guayas que dictó una sentencia, mediante la cual resolvió declarar con lugar la acción de protección propuesta por los accionantes, ordenando que la Universidad de Guayaquil enmiende la decisión arbitraria y, por consiguiente, cancele de forma inmediata las pensiones de jubilación patronal a las que los accionantes tienen derecho.

La sentencia no se cumplió y la parte accionada ha sido enfática en afirmar que ha venido cancelando los rubros que le correspondían. Por lo expuesto, la accionante presentó la acción de incumplimiento.

Análisis de factor. Para realizar el análisis respectivo, obsérvese parte de la literalidad de la providencia:

[R]econoció a los accionantes el derecho a la jubilación patronal, adquirido en base al decreto legislativo s/n publicado en el Registro Oficial 380 del 03 de diciembre de 1953; más la Universidad de Guayaquil, en evidente incumplimiento de la decisión judicial, así como en una errónea interpretación de la misma, ha venido cancelando a los jubilados del centro de educación superior la llamada «transferencia solidaria» en atención al Decreto Ejecutivo 172, lo cual desvirtúa el alcance de la sentencia e implica un retroceso respecto del derecho de jubilación patronal complementaria, por cuanto supone la disminución del importe de la pensión jubilar mensual, lo que impide la ejecución integral de la reparación de los derechos constitucionales tutelados en la acción de protección 407-2009.

Pese a que tiene las herramientas para cumplir realiza una negligente y acomodaticia intervención.¹⁷⁸

Esta sentencia fue analizada y estudiada en el factor de vacío en la parte resolutive de la sentencia; no obstante, se puede evidenciar que hubo negligencia por parte de los destinatarios de su cumplimiento, ya que —conforme lo destaca la propia Corte Constitucional— la Universidad de Guayaquil, en evidente incumpliendo de la decisión judicial, cancela a los jubilados un valor por concepto de «transferencia solidaria» cuando los jueces ordenaron que se pague un monto por la jubilación patronal complementaria, lo cual va en detrimento económico de los derechos de los jubilados. Se destaca que la Corte Constitucional, como parte de su argumentación, sostiene que los destinatarios realizaron una negligente interpretación y cumplimiento del fallo.¹⁷⁹

Sentencia n.º 0015-12-SIS-CC; caso n.º 0091-11-IS

Antecedentes. La parte activa —concejales principales del cantón La Concordia— presentó una acción de protección, con la finalidad de que se la restituya a su calidad en el Concejo Municipal. De la acción conoció el Juzgado Sexto de lo Civil y Mercantil de Esmeraldas (Quinindé), instancia que dejó sin efecto el acto por el cual se los destituyó de su calidad de concejales principales de dicha municipalidad y se dispuso su reintegro inmediato, en conjunto con otras dos medidas, para la reparación integral. Dicha postura fue ratificada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas.

Considerando que se ha negado el cumplimiento de la sentencia por parte de la alcaldía, solicitan —mediante la acción de incumplimiento— que dicha autoridad sea destituida y se los restituya a sus cargos.

Análisis de factor. Para realizar el análisis respectivo, obsérvese parte de la literalidad de la providencia:

De lo señalado, esta Corte constata que la referida sentencia constitucional ha sido cumplida por parte del alcalde del cantón La Concordia, pues de

178 Ecuador Corte Constitucional, «Sentencia n.º 004-14-SIS-CC», en *Caso n.º 0004-14-IS*, 9 de enero de 2014, 3.

179 No se afirma en el caso que obedezca a un factor doloso, toda vez que no hay duda al conocer las intenciones de la Universidad de Guayaquil de cancelar los rubros de manera equivocada.

la documentación constante en el proceso se establece que los accionantes fueron notificados con las convocatorias para la realización de sesiones del Concejo Municipal.¹⁸⁰

Ahora bien, es importante recordar que los hechos por los cuales no se llevaron a cabo dichas sesiones del Concejo, esto es, la inasistencia de los señores concejales restituidos a sus cargos, —según consta en las razones sentadas por el secretario del Concejo Municipal— no es materia de análisis de la presente acción, pues el objeto de la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales es verificar si la decisión constitucional se ha cumplido, hecho que está por demás verificado.

Por otra parte, en la sentencia n.º 0026-12-SIS-CC; caso n.º 0078-11-IS se lee:

Esta Corte Constitucional establece que la negativa de la accionante a suscribir su nuevo contrato de trabajo como profesora de Oratoria e inspectora —último cargo desempeñado y en el cual le devolvían el cargo que desempeñó hasta su salida de la Unidad Educativa— implica que es la accionante quien no ha plasmado su firma en el nuevo contrato de trabajo como profesora de Oratoria e inspectora (fs. 252 a la 254 del proceso en la Corte Constitucional). En este caso, para la Corte Constitucional no existe incumplimiento de sentencia constitucional.¹⁸¹

Y, finalmente, en la sentencia n.º 0010-10-SIS-CC, caso n.º 0014-09-IS «se observa que el sujeto beneficiario abandonó la reunión de conciliación cuando se iba a establecer el monto por parte del perito nombrado por el juez».¹⁸²

En las tres sentencias se evidencia una resistencia a que el fallo se cumpla; el incumplimiento proviene de los beneficiarios de las sentencias, ya que en el primer caso los concejales no acuden a la sesión, pese a haberse restituido en sus funciones; en el segundo caso, a pesar de existir la voluntad de la autoridad nominadora de restituirle al cargo que venía desempeñando antes de la vulneración de derechos, la beneficiaria no quiere firmar el contrato respectivo; y, finalmente, en el tercer caso el

180 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 0015-12-SIS-CC», en *Caso n.º 0091-11-IS*, 21 de junio de 2012, 12.

181 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 0026-12-SIS-CC», en *Caso n.º 0078-11-IS*, 21 de junio de 2012, 17.

182 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 010-10-SIS-CC», en *Caso n.º 0014-09-IS*, 3 de junio de 2010, 7.

beneficiario abandona la reunión en donde se iba a establecer el monto de la reparación material. Los tres ejemplos anteriores ilustran una omisión para ejecutar el fallo conforme a las medidas de reparación integral dictadas en la sentencia de la acción de protección y —ajenos a las circunstancias que los motiven a adoptar tal postura— se erige un factor de incumplimiento distinto a las remisiones normativas o propias del fallo y como un detrimento que los accionantes causan a sus propios derechos.

Sentencia n.º 006-13-SIS-CC; caso n.º 0053-12-IS

Antecedentes. La accionante presentó una acción de protección en contra de la terminación unilateral del contrato que tenía suscrito con la empresa pública EP Petroecuador. De la acción conoció la Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, instancia que aceptó la acción de protección, dejando sin efecto el acto administrativo que termina el contrato; dispuso la restitución inmediata al puesto de trabajo y para el pago de las remuneraciones, dejó a salvo que la accionante acuda a las vías judiciales.

Se conoce que la parte accionada indicó que no puede acatar el fallo, considerando que dicha persona prestaba sus servicios en la Gerencia de Exploración y Producción, que ya no existe en la estructura orgánica de la empresa; ante ello, la accionante presentó la acción de incumplimiento. La Secretaría General de la CCPT evidenció que la acción en trámite tiene relación con una acción que había sido inadmitida con antelación.

Análisis de factor. Para realizar el análisis respectivo, obsérvese parte de la literalidad de la providencia:

El legitimado pasivo invoca como causa de inejecutabilidad de la sentencia la superveniencia de un acto administrativo que afecta a la estructura orgánica, a los derechos y obligaciones de la institución por él representada, la que estaba obligada a cumplir con lo dispuesto en una decisión judicial anterior a la emisión de dicho acto; en este caso, las omisiones en la ejecución del fallo son atribuibles a quien, debiendo cumplirlo, ha dejado de hacerlo y con dicha actitud ha provocado que opere una situación jurídica que, en lugar de que constituya un medio de defensa delata la omisión en el cumplimiento con lo que agrava la situación de vulnerabilidad de la accionante, en cuanto no se ha materializado el reintegro a su puesto de trabajo.¹⁸³

183 Ecuador CCPT, «Sentencia n.º 006-13-SIS-CC», en *Caso n.º 0053-12-IS*, 18 de junio de 2012, 13.

En la causa, el destinatario de la sentencia se resiste a cumplirla, aduciendo que con la nueva estructura de la empresa ha desaparecido el cargo al cual se restituyó a la accionante; por lo tanto, asume que no tiene nada que cumplir, ya que el cargo de Gerencia de Exploración y Producción no existe. De esta manera, se evidencia que el accionado se escuda en una situación administrativa para no dar cumplimiento a una decisión judicial, sin asumir un papel proactivo en procura de reparar los derechos del accionante.

2. ANÁLISIS RESPECTO A LA COMPROBACIÓN DEL ESTUDIO

Una vez que se ha terminado el análisis de las 34 sentencias relacionadas, se puede observar que la tesis planteada, *existen factores por los cuales no se cumplen las sentencias de acción de protección*, ha sido verificada. En los tres grupos de factores —normativos, jurisprudenciales y de índole económica y social— se han observado claros ejemplos que llevan a corroborar la idea que motivó esta investigación. No obstante, en lo relacionado con el factor normativo de la ambigüedad y contradicción no se encontraron ejemplos; en relación con la laguna, fue posible ejemplificar este caso mediante una sentencia.

Los factores jurisprudenciales han sido ilustrados con un total de dieciséis sentencias, repartidas en la siguiente cantidad para cada factor: dos relativas a los factores lingüísticos o semánticos y a aquellos basados en la aclaración a ampliación; tres relacionados con errores de contradicción o motivación; dos que tienen que ver con los vacíos en la parte resolutive, basados en la aclaración y ampliación; y cinco sentencias inejecutables. Finalmente, no se encontraron ejemplos de las sentencias contradictorias; no obstante, se intentó vivificar tal factor por medio de casos emblemáticos. En cuanto a los factores de índole económica y social, se han encontrado ocho sentencias, en las cuales se ubican el dolo, la negligencia y la resistencia al cumplimiento; y en una sentencia, los factores de tipo presupuestal.

De cara al panorama descrito, se puede afirmar que la principal consecuencia es que los fallos no se cumplen de manera inmediata como lo exige el texto constitucional, sino que se dilata y perdura en el tiempo la vulneración de los derechos, generando además unos costos que quedan sin asumir, pues el fallo habrá reparado integralmente hasta

el momento en que se emite, desconociendo las particularidades en el trámite de ejecución.

Desde el punto de vista jurídico, se produce un atentado a la tutela judicial efectiva, pues no tiene asidero que —en virtud de materializar tal derecho— se deba coaccionar por medio de sanciones a los que, de una u otra manera, impiden el cumplimiento y, adicionalmente, que el derecho se acate con la terminación de todas las acciones que prevea el ordenamiento, cuando el *deber ser* es el cumplimiento una vez que se haya emitido el fallo.

El incremento de los costos a la administración de justicia y a la parte beneficiada con el fallo sería una consecuencia que debe asumirse. En cuanto a la administración de justicia, esta comprende las acciones del juez que conoce del incumplimiento y está en el deber de activar la garantía jurisdiccional para que se acate el fallo, así como el despliegue de la Corte Constitucional para conocer de la acción de incumplimiento y los posteriores autos de verificación; por su parte, quienes resultaron triunfantes en el fallo —además de la vulneración de derecho declarada y de la reparación integral a su favor, si es el caso— deberán continuar con el seguimiento del proceso en un trámite que se prolonga en la Corte Constitucional con los gastos de los profesionales del derecho y los traslados a los que puedan verse avocados.

Al iniciar el trabajo investigativo, la apuesta era que los llamados a cumplir con los fallos —la parte accionada— se delineaba como responsable de que los fallos no se ejecutaran con inmediatez, quizá porque sería la parte atacada de la sentencia y a quienes en *prima facie* se les llama a rendir cuentas en cuanto al incumplimiento del fallo; funestamente y tras culminar el proyecto, se ha logrado advertir que los responsables del incumplimiento de las sentencias dictadas en conocimiento de acción de protección son los operadores de justicia: los jueces. Dura afirmación que gana su justificación toda vez que, en la clasificación adelantada de los factores, dos de los grupos que iban dirigidos al análisis propio del contenido de los fallos fueron los más ilustrados con las 34 sentencias de acción de incumplimiento estudiadas. Para ello, es imperativo recordar el papel garante de los administradores de justicia y se requiere entender que no se trata simplemente de declarar derechos, sino también de la manera en que se toman tales decisiones, así como del seguimiento que se le debe dar a cada causa.

En el segundo capítulo se abordaron todas las responsabilidades que se pueden asignar a los operadores de justicia si no acatan las directrices contempladas en la normativa, respecto a la protección de derecho; y sin el ánimo de generar amenazas académicas, se recuerda que de los fallos analizados en el presente trabajo amplios funcionarios judiciales habrían sido merecedores de aquellas sanciones descritas en el capítulo segundo.

En cuanto a los llamados a cumplir el fallo, se observa que en gran medida existe la voluntad de hacerlo, salvo los casos en que impera el factor de la resistencia a cumplir, lo cual puede deberse al comportamiento de la legítima activa o pasiva, situaciones que deben también generar la imposición de responsabilidades que la normativa ha previsto.

Se encienden las alertas, entonces, respecto al lugar donde se identifica la problemática en cuanto al incumplimiento de las sentencias de garantías jurisdiccionales y a los responsables de aquello, por lo cual se llama —por medio de este trabajo académico— a una mayor atención por parte de aquellos a quienes conciernen los derechos; es decir, se trata de una labor de todos.

CONCLUSIONES

En el paradigma constitucional ecuatoriano los derechos constitucionales adquieren una connotación trascendental en la configuración del modelo de Estado; de ahí que su tutela requiera mecanismos que permitan su materialización y esto se logra mediante la reparación integral frente a la vulneración de los derechos constitucionales; para lograr este cometido, el constituyente ecuatoriano ha previsto normativamente que las sentencias constitucionales sean de inmediato y obligatorio cumplimiento; empero, en la realidad jurídica se evidencia que — pese a la existencia del postulado constitucional— la totalidad de las sentencias no se cumple de manera inmediata o se lo hace de manera parcial, defectuosa o tardía, generando con ello una afectación a los beneficiarios de la decisión. Debido a que no existe un estudio detallado para el país ni para las naciones cercanas sobre esta temática, se exploró la situación de los fallos constitucionales en acción de protección y, con tal iniciativa, se verificó que hay sentencias que, siendo favorables para una parte procesal, terminan siendo incumplidas por varios factores que han sido desarrollados en el presente estudio.

En Ecuador la gestión genérica para la protección de los derechos constitucionales es la acción de protección; frente al incumplimiento de las sentencias dictadas en este proceso, se puede activar otra garantía jurisdiccional autónoma, la acción de incumplimiento, de la cual se puede colegir que fue una creación jurisprudencial de la Corte

Constitucional, acogiendo las competencias que le otorga la Constitución y respondiendo a una imperiosa necesidad, ya que —pese a existir una normativa expresa, que dispone la obligatoriedad del cumplimiento y a pesar de estar diseñada una garantía que permite la tutela de los derechos— las acciones no culminarán mientras no se garantice la total protección del derecho por el que fue invocada.

De manera semejante, se destaca el papel de la Corte Constitucional en la implementación de los trámites de verificación de cumplimiento de las sentencias constitucionales, pues —gracias a estos mecanismos— las sentencias que podrían estar consideradas inacabadas conservan la opción de ser cumplidas, cerrando con ello el ciclo procesal de la garantía y logrando su efectividad material. Pese a las críticas que pueda tener esta nueva garantía jurisdiccional, enfocadas a atacar su naturaleza hermenéutica y no normativa, en la práctica se evidencia y justifica la necesidad de su creación, toda vez que —conforme lo establece la normativa constitucional y legal— los procesos de garantías jurisdiccionales solo terminarán con la reparación integral de los derechos de las personas y la naturaleza.

La investigación demuestra la necesidad de un estudio, por parte de los operadores de justicia, del desarrollo normativo y jurisprudencial de las normas constitucionales y la legislación atinente, puesto que la indeterminación y ambigüedad a la hora de emitir fallos en las sentencias de acción de protección generan una doble vulnerabilidad al accionante, pues —si bien al final se declara el derecho— es obvio que se dilata en ciertos fallos su materialización, con lo que se atenta contra uno de los principios rectores de las garantías jurisdiccionales: la celeridad en la tutela de los derechos constitucionales.

Por la metodología usada y el universo estudiado, fue posible realizar una clasificación de los factores que, a buen juicio, han condicionado empíricamente el cumplimiento de las sentencias, debido a circunstancias normativas, jurisprudenciales o de índole económica y social. Aquella clasificación se realizó mediante los elementos recogidos en el marco teórico y tras analizar la práctica que proviene del estudio de los fallos, se determinó que las 34 sentencias —respecto de las acciones de incumplimiento sobre los fallos emitidos en trámite de acciones de protección en el período comprendido entre 2008 y marzo de 2014— fueron incumplidas por los factores abordados.

Los elementos más recurrentes del incumplimiento obedecieron a falencias que provienen de las mismas sentencias, por lo cual se alerta a los operadores jurídicos, que son inicialmente los llamados a tutelar los derechos de las personas; tal es el caso de los vacíos en la resolución, en los cuales los jueces se limitan a declarar el derecho, mas no a dar órdenes respecto a la reparación integral o a establecer la forma en que deberá operar la adopción de las medidas tutelares, lo que deja en total incertidumbre a los destinatarios de la decisión constitucional. Es decir, el principal factor que deriva en el incumplimiento de las sentencias de acción de protección proviene de los propios operadores de justicia, hecho contrario a otras realidades, como la colombiana y la argentina, en donde el factor presupuestal impera como justificación para incumplir las sentencias de los derechos.

Es imprescindible la capacitación de los operadores de justicia, respecto a cómo se debe emitir el fallo que sobre garantías jurisdiccionales se dicte, pues no basta con la estimación de la sentencia, entendida como la aceptación total de las pretensiones de la acción, sino que es necesario que se detallen los derechos que se declaran vulnerados y las medidas óptimas para la protección de tales derechos, más aún si se considera que dentro del modelo vigente de Estado son los jueces quienes deben tutelar desde su inicio los derechos de las personas, pues —como ya se aseveró— el resultado de la investigación demuestra que los factores preponderantes para que no se cumplan las sentencias de acción de protección provienen de las falencias en la parte decisiva del proceso.

Se recomienda continuar con los estudios académicos respecto al cumplimiento de los fallos constitucionales, puesto que la presente investigación muestra un universo temporal y material delimitado; por lo tanto, no es una labor acabada, toda vez que los conceptos, factores y mecanismos abordados en esta investigación adquieren vigencia a diario, bajo la cotidianidad en que una persona active una acción de protección.

Se debe difundir la existencia de garantías jurisdiccionales —acción de incumplimiento— y los mecanismos —verificación de cumplimiento de las sentencias— entre la ciudadanía, para lograr una efectividad material en cuanto al cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas en las sentencias constitucionales, pues quizá existe un universo no cuantificado de sentencias que posiblemente no se han cumplido y

que no han sido demandadas en estos mecanismos judiciales de cumplimiento, debido al desconocimiento de su existencia dentro del ordenamiento jurídico, dando paso a que germine la vulneración permanente a los derechos y al texto constitucional.

Finalmente, cabe destacar que si un fallo no se cumple de manera sistemática, se está atentando contra la propia Constitución, pues aquella resistencia genera un efecto de irradiación que trasciende el caso concreto y los derechos de las partes procesales, ya que el no cumplimiento de una decisión constitucional relativiza la confianza ciudadana en las garantías jurisdiccionales, lo cual provoca un efecto pernicioso a ciertos principios, como la fuerza normativa de la Constitución, el debido proceso, la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica, entre otros; frente a ese panorama, se produce el desvanecimiento del Estado, contrario a como fue concebido por el constituyente.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Pamela. «Los efectos de las sentencias constitucionales». En *Derecho procesal constitucional*, t. 4, editado por Eduardo Velandia, 69-78. Bogotá: VC Editores / Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional, 2013.
- Aguirre, Vanessa. *Tutela jurisdiccional del crédito en el Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Ediciones Legales, 2012.
- Alarcón, Pablo. «El Estado constitucional de derechos y las garantías jurisdiccionales». En *Manual de Justicia Constitucional*, coordinado por Jorge Benavides y Jhoel Escudero, 99-136. Quito: Corte Constitucional del Ecuador / Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), 2013.
- Ávila Santamaría, Ramiro. «Las garantías: Herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008». En *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, editado por Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva y Rubén Martínez, 89-109. Quito: MJDH / Tribunal Constitucional, 2008.
- . «Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derechos y justicia». En *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, editado por Gisela Elsner, 775-93. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, 2009.
- . ed. *Los derechos y sus garantías: Ensayos críticos*. Quito: CCPT / CEDEC, 2011.
- . «Del amparo a la acción de protección jurisdiccional». En *Genealogía de la justicia constitucional ecuatoriana*, editado por Dunia Martínez, 231-68. Quito: CCPT / CEDEC, 2011.
- Ayala, Carlos. «La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos». *Revista de Estudios Constitucionales*, año 5, n.º 1 (2007): 127-201. <http://132.248.9.34/hevila/Estudiosconstitucionales/2007/vol5/no1/6.pdf>.
- Bazante, Vladimir. «El precedente constitucional». Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2015. <http://biblioteca.uasb.edu.ec/catalogo/libre.php>.
- Bobbio, Norberto. «Antinomia». En *Novísimimo digesto italiano*, traducido por Eduardo Roso. Turín: Unione Tipografico Editrice Torinese, 1960.
- Cordero, David. «Los derechos de las personas privadas de su libertad en la Constitución de 2008 a la luz del derecho internacional de los derechos humanos». En *Nuevas instituciones del derecho constitucional ecuatoriano*,

- coordinado y editado por David Cordero, 83-122. Quito: Fundación Regional de Asesoría de Derechos Humanos, 2010.
- The Free Dictionary. «Aparente». *The Free Dictionary*. Consultado 7 de abril de 2014. <http://es.thefreedictionary.com/aparente>.
- Fernández-Ballesteros, Miguel. *La ejecución forzada y las medidas cautelares en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil: El proceso ordinario de ejecución, el nuevo juicio ejecutivo; los demás procesos de ejecución especiales y las medidas cautelares*. Madrid: Iurgium, 2001.
- Ferrajoli, Luigi. «La democracia constitucional». En *Desde otra mirada: Textos de teoría crítica del derecho*, compilado por Christian Courtis. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires / Eudeba, 2001.
- . «Constitucionalismo principialista y constitucionalismo garantista». *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho*, n.º 34 (2011): 15-53.
- Gargarella, Roberto. «La difícil tarea de la interpretación constitucional» en *Teoría y crítica del derecho constitucional*, t. 1, 123-48. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009.
- Gómez, Fernando. *Temas de filosofía del derecho*. Caracas: Texto, 2007.
- González, Juan. «El Estado como precondition de los derechos: Beneficios y límites de una concepción relevante para América Latina» (prólogo). En *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos*, Stephen Holmes y Cass Sustein, 11-14. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.
- Gozaíni, Osvaldo. «Sobre sentencias constitucionales y el efecto *erga omnes*». En *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, editado por Gisela Elsner, 189-217. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung: 2008.
- Guastini, Riccardo. *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*. Madrid: Trotta, 2008.
- . «Antinomias y lagunas». En *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, traducido por Miguel Carbonell, 437-50. Ciudad de México: UNAM-IIJ, 1999.
- Holmes, Stephen, y Cass Sustein. *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.
- Hutchinson, Tomás. *Ejecución de sentencias contra el Estado*. Ciudad de México: UNAM -IJ, 2004.
- . «El proceso de ejecución de sentencias contra el estado». *Revista Latinoamericana de Derecho*, año 1, n.º 1 (2004): 1-67. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/latinoamericana-derecho/article/view/21281>.

- Jiménez de Azúa, Luis. *Estudios clásicos del derecho penal*, vol. 4. Ciudad de México: Editorial Jurídica Universitaria, 2001.
- Landa, César. «Debate constitucional: La eficacia en la ejecución de las sentencias del Tribunal Constitucional ¿Qué hace falta?». *Palestra del Tribunal Constitucional: Revista de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. xxxiv, año III, n.º 10 (2008): 228-41.
- Londoño, María. *El cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Dilemas y retos*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2006.
- López, Nelcy, y María Olarte. «Incumplimiento de sentencias de la Corte Constitucional colombiana: Aparentes garantías, silenciosos incumplimientos». *Vniversitas, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana* 56, n.º 113 (2007): 61-85. <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14629/11798pdf>.
- Miranda, Javier. «Enfoques de las Naciones Unidas sobre impunidad y reparación». En *Verdad y justicia en procesos de paz o transición a la democracia: Memorias*, compilado por Alejandro Valencia, editado por Juan Andrés Valderrama, 79-110. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos / CINEP / Comisión Colombiana de Juristas / Fundación Social / Programa por la Paz, 2003.
- Montaña, Juan. «El derecho a renacer: Aproximación fenomenológica a la justicia constitucional en Ecuador». En *Apuntes de derecho procesal constitucional: Garantías constitucionales en Ecuador*, t. 1, eds. Juan Montaña y Angélica Porras, 45-88. Quito: CCPT / CEDEC, 2010.
- . «Aproximación a los elementos básicos de la acción de protección». En *Apuntes de derecho procesal constitucional: Cuadernos de trabajo*, editado por Juan Montaña y Angélica Porras, 103-29. Quito: CCPT / CEDEC, 2012.
- Nino, Carlos. *Ética y derechos humanos: Un ensayo de fundamentación*, 2ª ed. Buenos Aires: Astrea, 2005.
- Olano, Hernán. «Tipología de nuestras sentencias constitucionales», *Vniversitas, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana* 53, n.º 108 (2004): 571-602. <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14750>.
- Pardo, Virginia. *Ejecución de sentencias por obligaciones de hacer y no hacer*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.
- Real Academia Española. «Semántica». En *Diccionario de la lengua española*, 22ª edición. Madrid: Espasa, 2001, vol. 9.

- Rodríguez, César. *La decisión judicial: El debate Hart-Dworkin*. Bogotá: Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, 2005.
- Romero, Johanna. «La acción por incumplimiento: Garantía de la seguridad jurídica». En *Apuntes de derecho procesal constitucional*, editado por Juan Montaña y Angélica Porras, 225-50. Quito: CCPT / CEDEC, 2012.
- Silva, Carolina. «Las garantías de los derechos». En *Neoconstitucionalismo y sociedad*, editado por Ramiro Ávila Santamaría, 51-84. Quito: MJDH, 2008.
- Storini, Claudia, y Navas, Marco. *La acción de protección en Ecuador: Realidad jurídica y social*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador / CEDEC, 2013.
- Trujillo, Julio César. «El Ecuador como Estado plurinacional». En *Plurinacionalidad: Democracia en la diversidad*, editado por Alberto Acosta y Esperanza Martínez, 58-75. Quito: Abya-Yala, 2009.
- . *Constitucionalismo contemporáneo: Teoría, procesos, procedimientos y retos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2013.
- Uribe, Daniel. «Cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales». En *Apuntes de derecho procesal*, eds. Juan Montaña y Angélica Porras, 253-72. Quito: CCPT / CEDEC, 2012.
- Velasteguí, Ximena. «Efectividad de las sentencias constitucionales de acción de protección y su mecanismo de cumplimiento». *Umbral: Revista de Derecho Constitucional*, n.º 3 (2013): 103-26.
- Zamorano, Abel. «La sentencia constitucional», en *Derecho Procesal Constitucional*, t. IV, editado por Eduardo Velandia, 35-50. Bogotá: Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional, 2013.
- Zavala, Jorge. *Derecho constitucional, neoconstitucionalismo y argumentación jurídica*. Guayaquil: Edilex, 2010.

FUENTES JURISPRUDENCIALES

- Colombia Corte Constitucional. «Auto A-235». *Expediente T-489761*. 9 de diciembre de 2003.
- . «Sentencia T1113». 16 de marzo de 2005.
- . «Sentencia T 368». 8 de abril de 2005.
- . «Sentencia T 512». 30 de junio de 2011.
- Corte IDH. *Reglamento de la Corte IDH*, art. 69. 24 de noviembre de 2009.
- . «Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondos, Reparaciones y Costas)». *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. 2 de febrero de 2001, párr. 73.

- .«Sentencia de 5 de julio de 2011 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)». *Caso Mejía Idrovo vs. Ecuador*. 5 de julio de 2011, párr. 111. http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_228_esp.pdf. Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- .*Código Orgánico de la Función Judicial*. Registro Oficial 544, Suplemento, 9 de marzo de 2009.
- .*Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Registro Oficial 52, Suplemento, 22 de octubre de 2009.
- Ecuador Corte Constitucional. *Rendición de cuentas del proceso de selección: Corte Constitucional del Ecuador, período 2008-2013*. Coordinado por Pamela Aguirre, Vladimir Bazante y Dayana Ávila. Quito: Corte Constitucional del Ecuador / CEDEC, 2013.
- .«Sentencia n.º 008-12-SIS-CC». En *Caso n.º 0043-09-IS*. 14 de mayo de 2008.
- .«Sentencia n.º 0004-13SAN-CC». En *Caso n.º 0015-10-AN*. 13 de junio de 2013.
- .«Sentencia n.º 001-13-SIS-CC». En *Caso n.º 0015-12-IS*. 17 de julio de 2013.
- Ecuador CCPT (Corte Constitucional para el Período de Transición). «Sentencia n.º 003-09-SAN-CC». En *Caso n.º 0001-09-IS y 00 18-09AN*. 16 de abril de 2009.
- .«Sentencia n.º 0001-09-SIS-CC». En *Caso n.º 0003-08-IS*. 19 de mayo de 2009.
- .«Sentencia n.º 009-09-SIS-CC». En *Caso n.º 0013-09-IS*. 29 de septiembre de 2009.
- .«Sentencia n.º 0012-09-SIS-CC». En *Caso n.º 0007-09-IS*. 8 de octubre del 2009.
- .«Sentencia n.º 010-10-SIS-CC». En *Caso n.º 0014-09-IS*. 3 de junio de 2010.
- .«Sentencia n.º 015-10-SIS-CC». En *Caso n.º 0034-09-IS*. 23 de septiembre de 2010.
- .«Sentencia n.º 022-10-SIS-CC». En *Caso n.º 0003-09-IS*. 18 de noviembre de 2010.
- .«Sentencia n.º 023-10-SIS-CC». En *caso n.º 0055-09-IS*. 18 de noviembre de 2010.
- .«Sentencia n.º 001-10-PJO-CC». En *Caso n.º 0999-09-JP*. 29 de diciembre de 2010.

- .«Sentencia n.º 022-10-SIS-CC». En *Caso n.º 0003-09-IS*. 17 de enero de 2011.
 - .«Sentencia n.º 005-11-SIS-CC». En *Caso n.º 0066-10-IS*. 24 de mayo de 2011.
 - .«Sentencia n.º 010-11-SIS-CC». En *Caso n.º 0063-10-IS*. 12 de octubre de 2011.
 - .«Sentencia n.º 014-12-SIS-CC». En *Caso n.º 0010-11-IS*. 17 de mayo de 2012.
 - .«Sentencia n.º 006-13-SIS-CC». En *Caso n.º 0053-12-IS*. 18 de junio de 2012.
 - .«Sentencia n.º 026-12-SIS-CC». En *Caso n.º 0078-11-IS*. 21 de junio de 2012.
 - .«Sentencia n.º 027-12-SIS-CC». En *Caso n.º 0089-11-IS*. 21 de junio de 2012.
 - .«Sentencia n.º 030-12-SIS-CC». En *Caso n.º 0027-11-IS*. 21 de junio del 2012.
 - .«Sentencia n.º 0035-12-SIS-CC». En *Caso n.º 0054-10-IS*. 24 de julio de 2012.
 - .«Sentencia n.º 0034-12-SIS-CC». En *Caso n.º 0046-09-IS*. 6 de septiembre de 2012.
- ONU. *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. 17 de julio de 1998. A/CONF.183/9.
- Perú. *Constitución Política del Perú*. El Peruano, 1993.
- Perú Tribunal Constitucional del Perú. *Sobre el cumplimiento de las sentencias con relación a la tutela judicial efectiva*, 1042-2002-AA-TC. 6 de diciembre de 2002.

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR SEDE ECUADOR

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica de nuevo tipo, creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos.

La Universidad es un centro académico abierto a la cooperación internacional. Tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración, y el papel de la Subregión en Sudamérica, América Latina y el mundo.

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución de la Comunidad Andina (CAN). Como tal forma parte del Sistema Andino de Integración. Fue creada en 1985 por el Parlamento Andino. Además de su carácter de institución académica autónoma, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene sedes académicas en Sucre (Bolivia), Quito (Ecuador), sedes locales en La Paz y Santa Cruz (Bolivia), y oficinas en Bogotá (Colombia) y Lima (Perú).

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. En ese año la Universidad suscribió un convenio de sede con el gobierno del Ecuador, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador, mediante ley, la incorporó al sistema de educación superior del Ecuador, y la Constitución de 1998 reconoció su estatus jurídico, ratificado posteriormente por la legislación ecuatoriana vigente. Es la primera universidad del Ecuador en recibir un certificado internacional de calidad y excelencia.

La Sede Ecuador realiza actividades con alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Adolescencia, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Migraciones, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Agrarios, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.

ÚLTIMOS TÍTULOS DE LA SERIE MAGÍSTER

229	Sebastián Vallejo, <i>Angostura, 30-S y la (re)militarización de la seguridad interna en Ecuador</i>
230	Mónica Murga, <i>La memoria subyugada</i>
231	Vesna Jokić, <i>Prácticas artísticas y derechos humanos: El proyecto Destierro y Reparación en Medellín</i>
232	Paúl Puma, <i>El Teatro del Absurdo en Ecuador</i>
233	Paúl Ochoa, <i>Los instrumentos financieros básicos en las pymes</i>
234	Daniela Orrantia, <i>La planificación participativa en la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017</i>
235	Ronald González, <i>La internacionalización de la banca colombiana hacia Centroamérica</i>
236	Lucía Moscoso Cordero, <i>Relaciones ilícitas en la plebe quiteña (1780-1800)</i>
237	Iván Párraga, <i>Marzo de 1939: La huelga de la Universidad Central y la disputa por la autonomía</i>
238	Milagros Villarreal, <i>La Escuela Nacional de Enfermeras entre 1942 y 1970: Una historia sobre las dinámicas de control social</i>
239	Claudio Creamer, <i>El salario mínimo en la industria ecuatoriana: Debates precursores entre 1934 y 1935</i>
240	Wilson Miño Grijalva, <i>Ferrocarril y modernización en Quito: Un cambio dramático entre 1905 y 1922</i>
241	Diana Castro Salgado, <i>El dragón en el paraíso: Cooperación energética chino-ecuatoriana</i>
242	Solange Rodríguez, <i>Sumergir la ciudad: Apocalipsis y destrucción de Guayaquil</i>
243	Josefina Torres Jiménez, <i>El Estado a tu Lado: Una mirada al dispositivo y su discurso</i>

El presente trabajo surge del afán de que se ejecute de forma íntegra toda sentencia que proteja derechos constitucionales. Se parte de la idea de que los derechos consagrados en las Constituciones deben ser protegidos por medio de diferentes garantías y que luego los ordenamientos jurídicos contemplan mecanismos tendientes a materializar estos derechos. En este contexto, surge la inquietud de por qué en algunos casos no se da el cumplimiento inmediato de aquellos fallos y quiénes son los responsables de ello. Esta investigación presenta una clasificación de los posibles factores que obstaculizan, impiden o dilatan el cumplimiento de las sentencias de acción de protección, garantía jurisdiccional escogida por ser la acción genérica en la tutela de derechos en Ecuador. Se estudian las sentencias emitidas por la Corte Constitucional por acción de incumplimiento —durante el período comprendido entre noviembre de 2008 a marzo de 2014— y que versan sobre la garantía de protección mencionada.

Alexandra Ruiz (Sandóna, 1987) es abogada por la Universidad de Nariño, magíster en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) y especialista en Derecho Procesal Penal por la Universidad Cooperativa de Colombia. Estudios doctorales en Derecho en la UASB-E.



9789978199305