

**UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR**

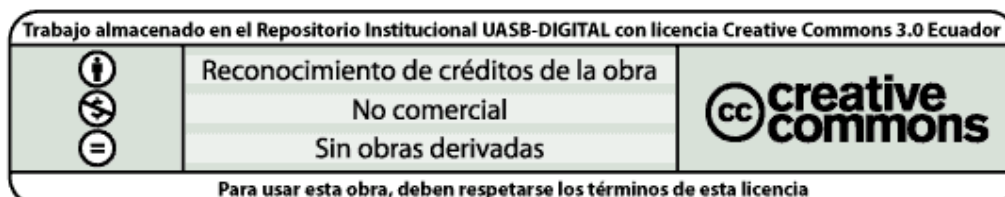
ÁREA DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL

**Ejecución de sentencias del Sistema Interamericano de
Derechos Humanos: necesidad de la implementación de un
Sistema Jurídico Procesal en
Ecuador para su cumplimiento integral**

Francisco Javier Albuja Varela

2012



CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS/MONOGRAFIA

Yo, Francisco Javier Albuja Varela, autor/a de la tesis intitulada *Ejecución de sentencias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: necesidad de la implementación de un Sistema Jurídico Procesal en Ecuador para su cumplimiento integral*, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho Procesal en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 09 de noviembre del 2012

Firma: **FRANCISCO ALBUJA VARELA**

UNIVERSIDAD ANDINA

SIMÓN BOLÍVAR

SEDE ECUADOR

ÁREA DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL

Ejecución de sentencias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: necesidad de la implementación de un Sistema Jurídico Procesal en Ecuador para su cumplimiento integral

Francisco Javier Albuja Varela

Tutora: Dra. Angélica Porras Velasco

Quito, D.,M. - 2012

ABSTRACT

Nuestro particular interés por el desarrollo científico jurídico del Derecho Procesal ha representado un interesante desafío en generar un planteamiento académico mediante el cual, a partir de su naturaleza adjetiva y transversal, logremos establecer puntos de conexión con otras ramas del Derecho de esencia sustantiva, que en el mediano y largo plazo, garanticen su aplicabilidad y efectividad. Este desafío, desde nuestro punto de vista, demanda un mayor esfuerzo cuando la aplicabilidad y efectividad de las normas procesales depende en gran medida de la naturaleza de los derechos subjetivos que procuramos proteger y garantizar, en particular cuando aquellos derechos son los derechos humanos.

La presente investigación tiene como principal propósito establecer una línea jurídica de análisis sobre la posibilidad de conexión entre el Derecho Procesal y el Derecho de los Derechos Humanos mediante el desarrollo y estudio del rol que cumple la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de su función jurisdiccional con la emisión de sentencias por violaciones de derechos humanos y el nivel de receptividad y ejecutabilidad que el Estado ecuatoriano ha conferido a dichas sentencias como expresión del derecho procesal internacional.

En las siguientes líneas, desarrollaremos los mecanismos que el Estado ecuatoriano ha implementado en su ordenamiento jurídico interno para garantizar la ejecutabilidad de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana, en particular mediante la competencia conferida al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos de coordinar la ejecución de obligaciones internacionales provenientes de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos y con la incorporación de la acción constitucional por incumplimiento de sentencias internacionales. Finalmente, nuestro trabajo concluirá con el desarrollo de una propuesta normativa de reforma de la acción constitucional por incumplimiento, en armonía con los conceptos jurídicos, tanto sustantivos como procesales, desarrollados en los capítulos precedentes

Dedicatoria:

A mi hermana Jenny.

Agradecimiento:

A Vanesa Aguirre Guzmán,
por su permanente apoyo y confianza en el
cumplimiento de este sueño.

A Angélica Porras Velasco,
por sus valiosos aportes académicos
en esta investigación.

A María del Carmen Jácome Ordoñez,
por haberme dado la oportunidad de
desarrollar este proyecto con mística y vocación.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

Situación actual del cumplimiento de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte del Ecuador – El rol institucional del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos

- 1.1. Breve aproximación al Sistema Interamericano de Derechos Humanos
- 1.2. Rol del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos
- 1.3. Relación entre el bloque de constitucionalidad y el reconocimiento de las sentencias emanadas de la Corte Interamericana en el derecho interno
- 1.4. Sentencias interamericanas: análisis sobre su posibilidad de ejecución
- 1.5. Casos ejemplificativos en los cuales el Ecuador ha sido sentenciado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos
 - 1.5.1. Caso Albán Cornejo vs. Ecuador
 - 1.5.2. Caso Daniel Tibi vs. Ecuador
 - 1.5.3. Caso José Mejía Idrovo vs. Ecuador
 - 1.5.4. Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador
- 1.6. Consideraciones previas para la implementación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano de la acción constitucional por incumplimiento de sentencias internacionales como medio procesal coadyuvante a la acción del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos

CAPÍTULO SEGUNDO

La acción constitucional por incumplimiento en el contexto procesal ecuatoriano

- 2.1. Acción constitucional por incumplimiento: antecedentes
- 2.2. La acción constitucional por incumplimiento
- 2.3. Objeto y naturaleza jurídica de la acción por incumplimiento
- 2.4. Naturaleza jurídica del proceso por incumplimiento
- 2.5. Legitimación activa y legitimación pasiva en la acción por incumplimiento
- 2.6. Principales actos procesales en el proceso por incumplimiento
- 2.7. Naturaleza jurídica de la sentencia dictada por la Corte Constitucional en un proceso por incumplimiento
- 2.8. La facultad estatal de repetición

CAPÍTULO TERCERO

Propuesta normativa de reforma a la acción constitucional por incumplimiento en el contexto procesal ecuatoriano

- 3.1.** Objeto y ámbito de la acción
- 3.2.** Jurisdicción y competencia
- 3.3.** Presupuestos procesales - El reclamo previo
- 3.4.** Calificación de la demanda y requerimiento de informes
- 3.5.** Audiencia preliminar y audiencia definitiva
- 3.6.** Sentencia por incumplimiento

CONCLUSIONES GENERALES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

América Latina es una región profundamente desigual. Esta desigualdad no se encuentra únicamente vinculada a factores de naturaleza económica (niveles aceptables por la comunidad internacional para vida digna, capacidad monetaria y adquisitiva de la población, acceso general a bienes y servicios) sino también a factores de exigibilidad de derechos por parte de la ciudadanía, sobretodo de derechos humanos y como contraparte, la obligación de los Estados a respetar aquellos derechos en el marco de su reconocimiento y protección internacional.

Numerosas experiencias vividas por las naciones de América Latina, principalmente durante la segunda mitad del siglo XX, nos obligan a reflexionar sobre cómo los Estados, muchas veces han usado su poder de manera arbitraria, ilegal y abusiva para violentar, desconocer e irrespetar los derechos humanos de sus conciudadanos. Así pues, tanto dictaduras militares, como gobiernos elegidos democráticamente, no han estado alejados a fuertes cuestionamientos por parte de la comunidad internacional y de la ciudadanía, sobre la forma de llevar a cabo cierto tipo de políticas de represión, encaminadas a atentar derechos mediante mecanismos sistemáticos y generalizados de represión y castigo, o en acciones más concretas como desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, tortura, detenciones arbitrarias y sus consecuentes efectos en la población.

Frente a este escenario, ante la necesidad de que la comunidad americana cuente con un marco jurídico de derecho internacional que obligue a los Estados a respetar los derechos fundamentales, las naciones del continente suscribieron en 1969 la Convención Americana de Derechos Humanos en San José de Costa Rica. Este instrumento jurídico, como sabemos, además de proponer en su primera parte un catálogo de los derechos a ser respetados y promovidos por los Estados, establece la conformación de dos órganos competentes para conocer los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados en la referida Convención y sancionar su vulneración: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte Interamericana tiene la competencia para decidir mediante sentencia sobre la existencia de violaciones a derechos protegidos por la Convención por los Estados y disponer que se garantice a las víctimas, una reparación adecuada e integral de las consecuencias de la medida o situación que configuró la vulneración de derechos, así como el pago de justas indemnizaciones. En este contexto, desde hace varios años la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha conocido, sustanciado y resuelto varios procesos iniciados en contra de los Estados parte de la Convención; en el caso de Ecuador, podríamos hacer referencia a casos como Daniel Tibi vs. Ecuador, Albán Cornejo vs. Ecuador, José Mejía Idrovo vs. Ecuador, Salvador Chiriboga vs. Ecuador, entre otros,

en los cuales la Corte ha promulgado sentencias en contra del Estado ecuatoriano, y además de haber determinado la responsabilidad estatal en los mismos, ha dispuesto la realización de acciones tendientes a la reparación del daño causado en las víctimas de violaciones de derechos humanos. Sin embargo, nos preguntamos ¿Cuál ha sido el nivel de cumplimiento por parte del Estado ecuatoriano frente a las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos?

Frente a esta interrogante, pretenderemos en el presente trabajo analizar dos aspectos fundamentales relacionados a los mecanismos que el Estado ecuatoriano ha adoptado para garantizar un adecuado cumplimiento y ejecución de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana. Así, además de una revisión al rol que el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos del Ecuador ha cumplido para alcanzar dicho objetivo, desarrollaremos el análisis de las principales instituciones del derecho procesal que se aplican en la acción constitucional por incumplimiento, para finalmente presentar una propuesta de reforma normativa a dicha acción constitucional que garantice un mayor nivel de eficacia y que principalmente, permita que el principio de responsabilidad pública prevalezca en este tipo de circunstancias.

En este sentido, nuestra investigación se justifica en la medida en que consideramos que el cumplimiento de las resoluciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el Estado ecuatoriano, además de ser efectuado mediante la labor administrativa de coordinación que realiza el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, de conformidad a lo determinado en el Decreto Ejecutivo No. 1317 de 09 de septiembre del 2008, puede ser obtenido, ya de manera obligatoria, a través del sistema de administración de justicia constitucional (Corte Constitucional) con la acción por incumplimiento cuando las instituciones del Estado se vuelven renuentes a acatar lo dispuesto por el Tribunal Internacional.

Para el efecto, metodológicamente delimitaremos el rol del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en cuatro casos específicos (análisis cualitativo) en los que el Ecuador fue sentenciado y tal como previamente señalamos, son los siguientes: Daniel Tibi vs. Ecuador, Albán Cornejo vs. Ecuador, José Mejía Idrovo vs. Ecuador, Salvador Chiriboga vs. Ecuador. La decisión de delimitar el análisis en estos cuatro casos se justifica en la cercana relación institucional y laboral que hemos tenido con aquellos en virtud de la obligación de promover espacios que permitan alcanzar su ejecución mediante tareas de coordinación. Así, la investigación a desarrollarse estará regida por el paradigma cualitativo, puesto que sobre la base del análisis de la información que obtengamos del estado de cumplimiento de las sentencias emitidas en estos cuatro casos, se justificará la necesidad de que las víctimas de violaciones a derechos humanos hagan uso complementario del sistema de administración de justicia constitucional.

Además, para desarrollar nuestra investigación, será necesario utilizar, en primer lugar, el método exegético, puesto que en los objetivos planteados en el proyecto, necesariamente se debe hacer referencia a un estudio de la normativa vigente y que es aplicable al análisis de este tema. Además, el método exegético permitirá abrir el camino a la crítica que actualmente se realiza en el ámbito académico del Derecho al excesivo positivismo ciertas normas jurídicas y entender de mejor manera a las corrientes constitucionales y procesales que vinculadas a alcanzar las reparaciones por violaciones a derechos humanos.

En segundo lugar, el método hermenéutico también será adoptado para la investigación, en lo que refiere al alcance jurídico procesal de la acción por incumplimiento de las resoluciones del Sistema Interamericano, puesto que sobre el análisis del cumplimiento de las mismas, se justificará la necesidad de revisar la estructura procesal actual de dicha acción, como medio para garantizar a las víctimas el derecho de que la sentencia interamericana sea ejecutable.

Sobre el aspecto teórico, a la luz de las disposiciones previstas en la Constitución del 2008, revisaremos cómo el bloque de constitucionalidad, definido por Rodrigo Uprimny, además de integrar a las normas contenidas en instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, debe involucrar a las sentencias emitidas por la Corte Interamericana como parte de aquel bloque, según lo sostienen Antonio Cançado Trindade, Carlos Ayala Corao y la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a la obligación de los estados de ejecutar en el ámbito interno sus sentencias de manera integral. De tal manera, no sólo las normas internacionales deben gozar de aplicabilidad directa según manda nuestra Constitución, sino también esta característica debe alcanzar a las sentencias a las que hacemos referencia, postulado que desarrollaremos oportunamente.

Esta investigación además de deberá dar atención importante hacia las formas de reparación que la sentencia otorga a las víctimas de violaciones a sus derechos humanos, puesto que su participación en la legitimación procesal para exigir las reparaciones al Estado es determinante en esta investigación. Por ello, autores como Carlos Martín Beristáin nos guiarán sobre la importancia de entender el rol de las víctimas cuando se ven avocadas a iniciar un proceso judicial en el ámbito interno para garantizar que la sentencia interamericana se cumpla y así, se busque la reparación de aspectos como pérdida de oportunidades y proyecto de vida, consecuencias en las familias, importancia de la verdad, expectativas de justicia, impacto del incumplimiento e impunidad, entre otros.

Por otro lado, en lo que respecta al desarrollo de la acción constitucional por incumplimiento desde la óptica del derecho procesal y en particular, en la propuesta de reforma normativa, pensamos que

cualquier construcción de un sistema jurídico procesal debe recurrir a las teorías del proceso, su constitución y construcción orgánica. Los presupuestos procesales, es decir, aquellos elementos previos que todo proceso requiere para su existencia se explicarán a través de los postulados de Enrique Véscovi y los principios fundamentales del Derecho Procesal y del Procedimiento, con lo desarrollado por Hernando Devis Echandía. Asimismo, para revisar el fundamento doctrinario sobre la ejecución procesal de sentencia, acudiremos a las ideas desarrolladas por Eduardo Couture, entre otros autores.

Finalmente, señalamos que a través del desarrollo de este trabajo, pretenderemos establecer que aún cuando, ante la Comunidad Internacional el Estado ecuatoriano ha dado pasos muy importantes y significativos que buscan garantizar una ejecución adecuada de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana desde los ámbitos orgánico – institucional y legislativo, a pesar de aquello, la experiencia nos ha demostrado que todo proceso interno que quiera alcanzar dicho objetivo debe lamentablemente encontrarse precedido por una favorable voluntad política. Por ello, no nos queda duda que la incorporación de la acción por incumplimiento en nuestro ordenamiento jurídico, es un medio idóneo y complementario para que las víctimas accedan a la justicia constitucional cuando la voluntad política del Estado es insuficiente al momento de cumplir una sentencia internacional a través de los canales de coordinación. Sin embargo, creemos que dicha acción constitucional es perfectible y sobre la base de aquello, nuestro trabajo pondrá énfasis en presentar una reforma a la acción por incumplimiento que vuelva más técnica su estructura procesal y que garantice en definitiva la aplicación de los principios de *effet utile* y responsabilidad pública.

Con lo dicho, a continuación daremos paso al primer capítulo que hace referencia al rol que el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos ha venido cumpliendo como entidad responsable de la coordinación de la ejecución de sentencias internacionales, en los casos Daniel Tibi, Salvador Chiriboga, José Mejía Idrovo y Albán Cornejo. En el segundo capítulo, abordaremos el estudio de la acción por incumplimiento desde conceptos generales del Derecho Procesal como el objeto y naturaleza jurídica de la acción, el objeto y naturaleza jurídica del proceso, los actos procesales, la legitimación de las partes en cuanto a la relación jurídica procesal y la naturaleza jurídica de la sentencia, entre otros. Finalmente, en el tercer capítulo presentaremos nuestra propuesta de reforma a la acción por incumplimiento tomando como fundamento el análisis desarrollado en el segundo capítulo.

CAPÍTULO PRIMERO

SITUACIÓN ACTUAL DEL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA POR PARTE DEL ESTADO ECUATORIANO – EL ROL INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE JUSTICIA, DERECHOS HUMANOS Y CULTOS

Este primer capítulo tiene como objetivo principal exponer un panorama sobre la situación actual del estado de la ejecución de sentencias dictadas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en contra de la República del Ecuador en cuatro procesos que han sido elevados para conocimiento, sustanciación y resolución por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, pretendemos analizar el rol que el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos ha venido cumpliendo y que en lo posterior, deberá cumplir sobre la base de la competencia legal asignada mediante el Decreto Ejecutivo No. 1317 de septiembre del 2008 que confiere a dicha Cartera de Estado la competencia para coordinar la ejecución de obligaciones internacionales provenientes de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, específicamente del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Para efectos de la delimitación metodológica de esta tesis, abordaremos el análisis de un tipo de obligaciones internacionales originadas en el Sistema Interamericano: las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Esta decisión se justifica en cuanto una *sentencia*, desde nuestro punto de vista y desde la óptica del Derecho Procesal, constituye una de las instituciones adjetivas más importantes en la Teoría General del Proceso y su desarrollo científico – jurídico adquiere connotaciones más profundas e interesantes cuando se relaciona con la aplicación y protección de los derechos humanos.

1.1. Breve aproximación al Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La defensa, promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano¹ son los elementos medulares que se encuentran contenidos en la Convención Americana de Derechos

¹ Ernesto Rey Cantor y Ángela Margarita Rey Anaya, en *Medidas provisionales y medidas cautelares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de México e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Temis, Bogotá, 2005, págs. 24 y 25 señalan “Como estaba previsto, en la ciudad de San José de Costa Rica se celebró la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos del 7 al 22 de noviembre de 1969; concurrieron veintiséis Estados signatarios del primer tratado internacional, en el hemisferio americano, que reconoce los derechos civiles y políticos: la Convención Americana de Derechos Humanos, conocida comúnmente como ‘Pacto de San José de Costa Rica’, por el lugar donde se suscribió y que, al entrar en vigor en julio de 1978, institucionalizó convencionalmente el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”.

Humanos. Como dato histórico debemos señalar del 7 al 22 de noviembre de 1969 se llevó a cabo la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos en la ciudad de San José de Costa Rica. En este encuentro, al que concurrieron veintiséis Estados, se suscribió el primer tratado internacional en el hemisferio americano que reconoce los derechos civiles y políticos: La Convención Americana de Derechos Humanos, misma que entró en vigor en 1978 y que institucionalizó convencionalmente el Sistema Interamericano de Derechos Humanos².

Conforme señala el artículo 1 de dicho instrumento, “Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna (...)”.

Ahora bien, el compromiso de los Estados para respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención, debía necesariamente venir acompañado de la voluntad de respetar las decisiones provenientes del Sistema Interamericano. Al respecto, Ernesto Rey Cantor y Ángela Rey Anaya, señalan oportunamente que “Para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales por los Estados Americanos, la Convención creó la Corte Interamericana de Derechos Humanos, asignándole un *status* jurídico especial (La Comisión es un órgano principal de la OEA y, además, un órgano de protección de derechos reconocidos en la Convención, mientras que la Corte, según este Tratado, es un órgano de protección cuya naturaleza jurídica se define como una ‘institución judicial autónoma’ según su Estatuto”³.

Como señalaremos más adelante, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, representan la *organicidad* del Sistema Interamericano, la cual permite efectivizar los derechos contenidos en la Convención Americana. Sin la existencia de estos órganos, o aún cuando existiendo aquellos pero teniendo competencias débiles o ineficaces en la práctica, la Convención Americana se convertiría en un instrumento meramente declarativo o referencial, cuyo cumplimiento dependería en gran medida de la voluntad política de los Estados frente a la Comunidad Internacional.

Por tal razón, estamos conscientes que para garantizar efectivamente los derechos contenidos en la Convención Americana, se requiere que los Estados desarrollen mecanismos internos de exigibilidad de aquellos derechos, pero sobretodo, de las decisiones provenientes de la organicidad del Sistema (Comisión y Corte).

² Ídem.

³ Rey Cantor, ídem.

Juan E. Méndez, nos recuerda que “una obligación internacional puede cumplirse de varias maneras y por vía de diversos poderes del Estado. Al derecho internacional le es indiferente que esa obligación se cumpla por vía administrativa, judicial o del Poder Legislativo (...)”⁴.

Según esta afirmación, pensaríamos que no resulta trascendente saber a *quién le corresponde cumplir qué o cuál medida*. Sin embargo, creemos que la defensa de los derechos humanos, en particular para las víctimas de violaciones a aquellos, resulta fundamental que los Estados garanticen en el plano interno, la debida organicidad tendiente a cumplir efectivamente este tipo de medidas.

En tal virtud, nuestra aproximación al Sistema Interamericano de Derechos Humanos se desarrollará, tal como indicamos en la Introducción, sobre el análisis de dos mecanismos que el Estado ecuatoriano ha implementado para garantizar la eficacia de las medidas provenientes de los órganos del Sistema Interamericano. El primer mecanismo, el mecanismo orgánico o institucional, se refiere a la creación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y el otorgamiento de competencias específicas que le fueron asignadas mediante Decreto Ejecutivo No. 1317 de 08 de septiembre del 2009; el segundo mecanismo, el mecanismo jurídico procesal, es la incorporación de la acción constitucional por incumplimiento de sentencias emitidas por organismos internacionales de protección de derechos humanos, establecida en el artículo 93 de la Constitución de la República.

En este sentido, pasaremos a analizar el rol que cumple dicha Cartera de Estado frente al Sistema Interamericano y en base a dicho análisis, en el segundo capítulo abordaremos la acción constitucional por incumplimiento como mecanismo procesal coercitivo contra el Estado.

1.2. Rol del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En el año 2007, en base a las competencias constitucionales determinadas en la Constitución Política del Ecuador del mismo año, el economista Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República, creó el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos mediante Decreto Ejecutivo No. 748 el 14 de noviembre del 2007⁵.

⁴ Juan E. Méndez, *Derecho a la verdad frente a las graves violaciones a los derechos humanos*, en *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Martín Abregú y Christian Courtis, compiladores, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Editores del Puerto S.A., 1998, p. 532.

⁵ El Decreto Ejecutivo No. 748 de 14 de noviembre del 2007 fue publicado en el Suplemento al Registro Oficial No. 220 del 27 de noviembre del 2007. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos cambio su

Este Decreto Ejecutivo, compuesto de diez artículos, una disposición transitoria y una disposición final, instauró por primera vez en la historia de la Función Ejecutiva de nuestro país, una entidad administrativa con la competencia para efectuar procesos de coordinación interinstitucional en el nivel ministerial, entre dicha Función del Estado conjuntamente los diversos actores del sector justicia (Función Judicial, Fiscalía General del Estado, entre otras); además, confirió la potestad legal de ser la entidad rectora en materia de derechos humanos para el resto de ministerios existentes en el Poder Ejecutivo⁶. Paralelamente este Decreto Ejecutivo permitió asumir las competencias, elaboración de políticas públicas e implementación de proyectos y planes del Sistema Nacional de Rehabilitación Social; sentar las bases organizacionales para la institucionalización de la Defensa Pública General, entre otras.

Así, el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 748 estableció los principales objetivos que debe cumplir el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y que son los siguientes: 1.- Apoyar el proceso de mejoramiento de los servicios que prestan las instituciones del sector Justicia, impulsando políticas de ampliación de la cobertura de estos servicios de acuerdo a estándares de calidad establecidos en el artículo 192 de la Constitución de la República, a través de la ejecución coordinada de programas de gestión eficiente, viabilizando los medios económicos, financieros, materiales y tecnológicos; 2.- Coordinar las acciones para garantizar el efectivo acceso a una justicia de calidad y oportuna como derecho fundamental de todos los habitantes de la República; 3.- Establecer nexos de apoyo a la Función Judicial y al Ministerio Público en la búsqueda de solución a los conflictos que se generan en los centros de rehabilitación social y demás conflictos judiciales que interesen a la Administración Pública; 4. Impulsar la implementación de mecanismos adecuados de difusión de derechos humanos, información legal y procesal; 5. Coordinar la provisión del servicio de defensa pública; 6. Coordinar, ejecutar y monitorear los programas y proyectos de las diversas entidades involucradas en el sistema de rehabilitación social, así como los

denominación a Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos mediante Decreto Ejecutivo No. 410 publicado en el Registro Oficial No. 235 de 14 de julio del 2010.

⁶ Para el segundo trimestre del año 2012, de conformidad a lo determinado en el artículo 16 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, los ministerios existentes son los siguientes: Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones, Exteriores, Comercio e Integración, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Educación, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Relaciones Laborales, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, Ministerio de Industrias y Productividad, Ministerio de Recursos no Renovables, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Turismo, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Deporte, Ministerio de Cultura, Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, Ministerio de Coordinación de la Política Económica, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, Ministerio de Coordinación de Seguridad, Ministerio de Coordinación de Patrimonio, Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, Ministerio del Litoral y Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

programas y proyectos relacionados con la atención y protección al menor infractor; 7.- Coordinar con el Consejo de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, CONSEP, a nombre de la Administración Pública Central, el diseño e implementación de programas de prevención y erradicación de consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas; 8.- Elaborar proyectos de ley o de reformas de leyes vigentes, tendientes a mejorar el sistema de justicia y el de rehabilitación social; 9.- Vigilar en todo el país que el sistema penitenciario ecuatoriano no entre en crisis por la sobrepoblación penitenciaria, que ponga en riesgo la integridad física y psíquica de los internos; 10. Supervisar todos los procesos de extradición activa y pasiva; 11.- Administrar los Centros de Internamiento de Adolescentes, para lo cual deberá cumplir con las políticas que establezca el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia; y, 12.- Llevar un registro estadístico de los internos en los diversos Centros de Rehabilitación Social y de Internamiento de Adolescentes del país.

De la revisión de estas competencias, se advierte que en sus inicios, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no contaba con la competencia para responder en nombre del Estado ecuatoriano por obligaciones internacionales vinculadas a cumplimiento, supervisión, seguimiento, tratamiento o evaluación provenientes de alguno de los órganos de protección de derechos humanos existentes en el nivel supranacional, particularmente de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Es así que mediante Decreto Ejecutivo No. 1317 de 08 de septiembre del 2008⁷, el Presidente de la República, considerando entre otros aspectos la necesidad de definir una entidad responsable de la coordinación de la ejecución de sentencias, medidas cautelares, medidas provisionales, acuerdos amistosos originados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y demás obligaciones internacionales surgidas a partir de la ratificación de convenios internacionales en materia de derechos humanos por parte del Estado Ecuatoriano⁸, confirió a dicha Cartera de Estado una serie de nuevas competencias legales tendientes a alcanzar el objetivo descrito. Así, en el artículo 1 del Decreto Ejecutivo en mención se confirió al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos la “responsabilidad de coordinar la ejecución de sentencias, medidas cautelares, medidas provisionales, acuerdos amistosos, recomendaciones y resoluciones originados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el Sistema Universal de Derechos Humanos, y demás obligaciones surgidas por compromisos internacionales en esta materia”⁹.

⁷ Decreto Ejecutivo publicado en el Registro Oficial No. 428 de 18 de septiembre del 2008.

⁸ Cfr. con el considerando séptimo del Decreto Ejecutivo No. 1317.

⁹ Resulta interesante, desde el punto de vista del derecho comparado, que en países como Chile, se busca instaurar el establecimiento de un órgano competente para recibir y procesar quejas y denuncias presentadas en contra del Estado de Chile ante organismos internacionales de protección de derechos humanos, así como se determina la competencia de la ejecución de resoluciones provenientes del Sistema Interamericano. Este

Para cumplir con esta función, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 1317 determina las funciones generales bajo responsabilidad de dicha Cartera de Estado y que se señalan a continuación: 1. Remitir a la autoridad competente las resoluciones para que ordene el inicio de investigaciones y la determinación de responsabilidades individuales relacionadas con la violación de Derechos Humanos y dar seguimiento al curso de tales investigaciones y determinación de responsabilidades; 2.- Coordinar con el Ministerio de Finanzas el pago de la reparación material e inmaterial a las víctimas de violación de Derechos Humanos; 3.-Coordinar con la entidad del Estado competente la realización de medidas necesarias para dar cumplimiento integral a las obligaciones; 4.- Preparar proyectos de reforma legal para adecuar el sistema normativo a los estándares internacionales de derechos humanos; 5. Mantener a los beneficiarios, al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Procuraduría General del Estado y demás órganos interesados, informados del avance de las gestiones de cumplimiento coordinadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; 6.- Coordinar con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, la implementación a nivel nacional de cualquier otro instrumento internacional por el cual se establezcan obligaciones internacionales del Estado en el ámbito de los Derechos Humanos; 7.- Participar, conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en el proceso de elaboración y validación de los informes del Estado a los comités y demás órganos de los tratados de derechos humanos, en el marco de la coordinación pública. El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración deberá presentar los informes validados a los correspondientes órganos de los tratados internacionales en derechos humanos; 8.- Realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación interna en el Ecuador del cumplimiento de las normas jurídicas y políticas nacionales en derechos humanos a efectos de incorporar los datos pertinentes en los informes del Estado a los órganos de los tratados en esta materia; 9. Apoyar al Ministerio de Relaciones, Exteriores, Comercio e Integración en la preparación de la agenda para la visita al Ecuador de mecanismos y relatores especiales de derechos humanos y preparar conjuntamente la posición oficial del Estado en los temas de competencia de los mecanismos internacionales; 10. Participar en las reuniones internacionales de derechos humanos, incluida la presentación de informes ante organismos internacionales en este ámbito, bajo la coordinación del Ministerio de

órgano, según consta en el proyecto de Ley remitido desde la Presidencia de la República de Chile al Congreso Nacional, es el Ministerio de Justicia a través de la creación de una Subsecretaría de Derechos Humanos. Conforme se advierte en el contenido de dicho Proyecto de Ley , en el acápite denominado “Creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos” dichas funciones se encuentran establecidas en las letras e) y f) que respectivamente señalan “(...) e.- Recibir y procesar las quejas y denuncias presentadas en contra del Estado de Chile ante organismos internacionales con competencia en Derechos Humanos y coordinar su defensa con otros organismos públicos, en los litigios o procedimientos derivados de los mismos, sin perjuicio de las facultades del Ministerio de Relaciones Exteriores; y, f.- Coordinar, en consulta con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la ejecución de medidas cautelares, medidas provisionales, acuerdos amistosos, recomendaciones y resoluciones originadas en el Sistema Interamericano y en el Sistema Universal de Derechos Humanos”. Información obtenida de la página web del Congreso Nacional de Chile, www.camara.cl el 27 de julio del 2012.

Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; 11. Con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, poner en conocimiento de las entidades públicas y la sociedad civil, las recomendaciones que emanen de comités u órganos internacionales de derechos humanos, así como realizar la evaluación de su cumplimiento.

Este Decreto Ejecutivo, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, representó un muy significativo y representativo avance en la consolidación de los procesos de aplicación de las resoluciones de los órganos de protección de derechos humanos en el ámbito interno de nuestro país. En el caso de las obligaciones internacionales provenientes específicamente del Sistema Interamericano, el Decreto Ejecutivo pretendió *concretizar o materializar* sus resoluciones a través de tareas y acciones internas de coordinación interinstitucional, en conjunto con las entidades llamadas a cumplir cada uno de los puntos determinados en las obligaciones internacionales referidas.

No debemos dejar de tomar en cuenta que el Sistema Interamericano de protección de derechos humanos al que hacemos referencia, tiene como base y fundamento la vigencia de uno de los tratados internacionales

Recordemos que uno de los principales cuestionamientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, radica en preguntarse qué mecanismos de implementación establecen los Estados de la región en su derecho interno, para efectivizar y garantizar su cumplimiento. Martín Abregú y Olga Espinoza concuerdan en que:

“Una de las cuestiones vinculadas al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (...) que más atención ha merecido en los últimos años, es la aplicación de sus decisiones por parte de los Estados una vez finalizado el trámite de una petición individual. El creciente número de decisiones tomadas por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (...) ha puesto de relevancia la importancia de este tema, particularmente considerando las dificultades que han existido en varios casos para su ejecución”¹⁰.

Paralelamente, Viviana Krsticevic expresa que:

“La implementación efectiva de las decisiones de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos es una de las aspiraciones y compromiso de la protección regional. La reparación de las violaciones de derechos humanos en virtud de una resolución internacional hace realidad la tutela comprometida por las naciones de la región al ratificar la Convención Americana y otros tratados interamericanos; por esto, sin ejecución de las sentencias en la esfera local, no es posible hablar de verdadera tutela regional. Su incumplimiento erosiona la

¹⁰ Martín Abregú y Olga Espinoza, *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local – La experiencia de una década*, compiladores Víctor Abramovich et. al, Centro de Estudios Legales y Sociales, Canadian International Development Agency, 2007, p. 26.

autoridad de las decisiones de la Comisión y la Corte y desprotege a quienes acuden a este ámbito en búsqueda de amparo”¹¹.

Tomando en cuenta que el Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos tiene su base y fundamento en la Convención Americana de Derechos Humanos como uno de los instrumentos principales del derecho internacional que procura la promoción y protección de los derechos humanos en el nivel continental. CalogeroPizzolo sostiene esta idea de la siguiente manera:

“Los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción”¹².

En este orden de ideas, debemos señalar que el Decreto Ejecutivo No. 1317 es un instrumento de derecho interno ecuatoriano tendiente a posibilitar la materialización del derecho internacional de los derechos humanos – Convención Americana de Derechos Humanos – en relación a las decisiones que los órganos de protección del Sistema Interamericano emiten en aplicación de aquel instrumento internacional. En otras palabras, abordando el contexto internacional, la suscripción y ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos por parte de los Estados del continente americano, no sólo evoca a los Estados a asumir el compromiso político internacional de sus representantes para promover, garantizar y proteger los derechos humanos, sino que resulta imprescindible garantizar la ejecución de sus disposiciones o resoluciones mediante mecanismos jurídicos e institucionales idóneos que doten a aquellas de eficacia jurídica.

De allí que, en el caso ecuatoriano, el Decreto Ejecutivo 1317 debe ser entendido a la luz del derecho internacional de los derechos humanos como una acción positiva por parte del Estado ecuatoriano para conferir, al menos en un nivel primario de coordinación interinstitucional, eficacia jurídica a las resoluciones en mención.

¹¹ Viviana Krsticevic, *Reflexiones sobre la ejecución de las decisiones del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos en Implementación de las Decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, 2007, p. 15.

¹² CalogeroPizzolo, *Sistema Interamericano: La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Proceso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, informes y jurisprudencia*, Universidad Autónoma de México, Ediar Sociedad Anónima Editora, Buenos Aires, 2007, p.24, citando la Opinión Consultiva No. OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982, serie A, No. 2, párrafo. 29 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ahora bien, nuestro Decreto Ejecutivo hace referencia a la coordinación en la ejecución de cinco tipos de obligaciones diferentes que se originan desde los órganos de promoción y protección del Sistema Interamericano. Tenemos así las sentencias¹³, las medidas cautelares y las medidas provisionales¹⁴, los acuerdos amistosos¹⁵, y las recomendaciones y resoluciones. Cada una de estas obligaciones tiene una naturaleza jurídica específica y un determinado tratamiento y aplicación al momento de ser ejecutados. Sin embargo, como señalamos en líneas anteriores, para efectos de la delimitación de nuestra propuesta, hemos escogido a las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos humanos como instituciones del derecho procesal internacional para analizar sus características jurídicas y la posibilidad material de su ejecución en nuestro derecho interno.

¹³ Las sentencias son las resoluciones finales y definitivas que emite la Corte Interamericana de Derechos Humanos en ejercicio de su función jurisdiccional, en los casos que han sido sometidos bajo su conocimiento, sustanciación y resolución por violaciones a derechos humanos establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, mediante las cuales se sanciona y condena a los Estados. En palabras de Rigoberto Espinal Irías, en *Competencia y Funciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, en *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Rafael Nieto, editor, primera edición, 1994, p. 122, “mediante el ejercicio de la jurisdicción contenciosa, la Corte es competente para resolver sobre las diversas violaciones a la Convención, cuando dichos casos concretos sean denunciados por un Estado en contra de otro o introducidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. Las sentencias, por lo tanto, son expresiones materiales de la jurisdicción de la Corte Interamericana al momento de resolver casos particulares y cuyo cumplimiento es obligatorio para los Estados que se han sometido a aquella jurisdicción.

¹⁴ Ernesto Rey Cantor y Ángela Margarita Rey Anaya, en *Medidas provisionales y medidas cautelares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, op. cit., págs. 160 a 203, efectúan un interesante análisis sobre las medidas cautelares y las medidas provisionales desde su concepto, objeto, clases, criterios para su clasificación, el principio de subsidiariedad de las medidas, la naturaleza de su decreto, autonomía, duración, interpretación de la norma jurídica creadora de las medidas provisionales, su relación con las obligaciones internacionales, el seguimiento del cumplimiento de este tipo de medidas, su obligatoriedad, las consecuencias de su incumplimiento, su desnaturalización y los órganos internacionales competentes. Para efectos de esta disertación, hacemos referencia a lo dicho por Héctor Fix – Zamudio, dentro de la obra de Rey Cantor y Rey Anaya, p. 160, quien señala “En el derecho procesal internacional de los derechos humanos, las medidas precautorias o cautelares asumen una trascendencia fundamental, porque si no se dictan de manera oportuna y adecuada, los daños que se pueden causar a los afectados por la conducta de las autoridades estatales pueden ser, y de hecho lo son la mayor parte de los casos, de carácter irreparable, además de que la violación se refiere a los derechos esenciales de la persona humana”. Enrique M. Falcón, citado en Rey Cantor y Rey Anaya, p. 161, siguiendo a los procesalistas Podetti y Alsina nos dice que “las medidas cautelares son actos procesales del órgano jurisdiccional, adoptados en el curso de un proceso de cualquier tipo, o previamente a él, a pedido de los interesados, o de oficio, para asegurar bienes o pruebas, o para mantener situaciones de hecho, o para seguridad de personas o satisfacción de sus necesidades urgentes, como un anticipo que no puede ser definido”. En definitiva, las medidas cautelares y medidas provisionales son instituciones jurídicas del derecho procesal internacional de los derechos humanos que permiten proteger o precautar de manera anticipada la vulneración a derechos humanos reconocidos por la Convención Americana.

¹⁵ Los acuerdos amistosos son una expresión del derecho internacional de los derechos humanos según los cuales, en aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos, se evita dar continuidad a la etapa de sustanciación jurisdiccional de un caso ante la Corte Interamericana y se procura resolver de manera amigable en una fase *pre judicial*. El artículo 48 de la Convención Americana de Derechos Humanos faculta a la Comisión Interamericana a intervenir en el conflicto entre las partes a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto de los derechos humanos reconocidos en la Convención. El artículo 49 añade que “Si se ha llegado a una solución amistosa con arreglo a las disposiciones del inciso 1.f. del artículo 48 la Comisión redactará un informe que será transmitido al peticionario y a los Estados Partes en esta Convención y comunicado después, para su publicación, al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. (...)”.

En este orden de ideas, nuestro Decreto Ejecutivo 1317 genera elementos para plantear la discusión y el análisis sobre la competencia conferida al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, según la cual dicha entidad tiene la potestad jurídica de *coordinar la ejecución de una sentencia internacional*. Por ello, a continuación efectuaremos una descripción de esta atribución desde la óptica del derecho procesal en armonía con elementos del derecho internacional de los derechos humanos.

1.3. Relación entre el bloque de constitucionalidad y el reconocimiento de las sentencias emanadas de la Corte Interamericana en el derecho interno

En nuestro país, la Constitución del 2008 integra el ordenamiento jurídico, aquellas normas jurídicas de origen internacional determinadas en tratados, convenios, declaraciones, pactos, convenciones de protección de derechos humanos, entre otros instrumentos internacionales, en el derecho interno. Así, el artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador señala que “La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”. Este sentido jurídico que la Constitución otorga a las normas contenidas en instrumentos internacionales de derechos humanos, ha adoptado el nombre de bloque de constitucionalidad.

El bloque de constitucionalidad, a decir de Rodrigo Uprimny, puede ser definido de la siguiente manera:

“Está compuesto por aquellas normas y principios que sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional *stricto sensu*”¹⁶.

En otras palabras, el bloque de constitucionalidad, es aquel conjunto de normas y principios jurídicos que para alcanzar su finalidad de promover y proteger los derechos humanos, se encuentran consagrados en instrumentos internacionales de dicha naturaleza y que por hallarse previstos de aquella manera, constituyen fuente **directa** de derecho en nuestro ordenamiento jurídico en el nivel constitucional.

¹⁶ Rodrigo Uprimny, *El Bloque de Constitucionalidad en Colombia: Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal*, en *Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional: derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho penal internacional*, Volumen I, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá, 2001, p. 40.

Pero además de constituir un grupo de normas y principios de protección de derechos humanos, el bloque de constitucionalidad coloca a los Estados en un contexto internacional de protección de los derechos humanos mucho más ambicioso, evitando su aislamiento jurídico y promoviendo la aplicación de la denominada garantía colectiva de las decisiones, en el caso del Sistema Interamericano. El establecimiento de un mecanismo de garantía colectiva frente a las decisiones del sistema interamericano expresa el compromiso de los Estados reunidos en la Organización de Estados Americanos de promover y proteger los derechos humanos de los habitantes de la región¹⁷. Por ende, los Estados pertenecientes a la OEA no pueden abstraerse de sus obligaciones adquiridas con la suscripción de instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, como por ejemplo la Convención Americana de Derechos Humanos.

De esta manera, la Convención Americana de Derechos Humanos, como uno de los varios instrumentos internacionales de derechos humanos de los cuales el Ecuador es suscriptor, es parte del bloque de constitucionalidad y por ende, al Estado no le debe quedar otro remedio que cumplir las normas y aplicar los principios que emanan de aquel instrumento internacional, pues no olvidemos que segundo inciso del artículo 424 de la Constitución de la República refuerza esta idea al señalar que “La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público” y por su parte, el artículo 417 expresa que “Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa¹⁸ y de cláusula abierta establecidos en la Constitución”.

Ahora bien, la Convención Americana de Derechos Humanos, fue ratificada por el Ecuador mediante Acuerdo Ministerial No. 202 y publicada en el Registro Oficial No. 801 de 06 de agosto de 1984. Desde entonces, este instrumento internacional de protección de derechos humanos integra el bloque de constitucionalidad al que nos referimos previamente, debiendo el Estado adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento y aplicación integral.

¹⁷ Krsticevic, op. cit., p. 34.

¹⁸ Mediante Resolución de la Corte Constitucional del Ecuador No. 20, publicada en el Registro Oficial Suplemento 228 de 05 de julio del 2010, se hace referencia al concepto de aplicabilidad directa en relación con la garantía constitucional denominada “acción extraordinaria de protección” en los siguientes términos “La acción extraordinaria de protección en el Ecuador, consagrada en los artículos 94 y 437 de la Constitución, es una garantía constitucional que responde al principio fundamental de la Carta Política aprobada en el 2008, de que el Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y justicia, que tiene como su deber primordial garantizar, sin ningún tipo de discriminación, el goce efectivo de los derechos establecidos en la Constitución y en instrumentos internacionales, por tanto, su más alto deber consiste en respetar y hacer respetar **los derechos fundamentales que son de aplicación directa e inmediata**, sin que deban exigirse para su ejercicio condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución, o falta de norma para justificar su violación, los cuales además son plenamente justiciables por mandato del artículo 11, núm. 3”.

Para complementar la característica de la aplicación directa de las normas de derechos humanos contenidas en instrumentos internacionales, el juez Antonio A. Cançado Trindade, ha sabido señalar lo siguiente:

“La normativa de protección de la Convención Americana sobre Derechos Humanos debe ser directamente aplicable (...) y los Estados partes deben dar fiel ejecución a las sentencias de la Corte Interamericana. No se trata de homologación de sentencias extranjeras pues la Corte Interamericana es un tribunal internacional y no un tribunal extranjero. Sus sentencias no son “sentencias extranjeras” y sí sentencias internacionales que los Estados demandados tienen que acatar y cumplir directamente, sin necesidad de homologación”¹⁹.

El concepto de aplicación directa es un concepto relativamente nuevo en el constitucionalismo ecuatoriano a partir de la publicación de la Constitución del 2008. Así, en el artículo 426, segundo inciso, el legislador constituyente determinó que las autoridades públicas (judiciales, administrativas y servidores y servidoras públicos) *aplicarán directamente* las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

La aplicación directa de las normas contenidas en los Tratados de derechos humanos, desde nuestro punto de vista, es sin duda uno de los mayores y beneficiosos avances jurídicos que a partir del año 2008, ha experimentado el ordenamiento ecuatoriano. La posibilidad de invocar directamente un derecho o un grupo de derechos, no sólo en el nivel constitucional sino también internacional, representa un salto considerablemente cuantitativo y positivo, superando concepciones meramente legalista o reglamentista en la cual la aplicación de los derechos dependía necesaria y exclusivamente de un desarrollo legal, hacia una concepción mucho más amplia en la protección de los derechos humanos en el nivel constitucional e internacional.

En este escenario, la aplicación de los derechos se torna más accesible para los ciudadanos en el nivel constitucional, pero en verdad, adquiere su mayor plenitud cuando la Constitución abre el camino para que la invocación de los derechos se efectúe paralelamente en aquellos garantizados en los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, como la Convención Americana.

¹⁹ Carlos Martín Beristaín, *Diálogos sobre la reparación: Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos*, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Serie Justicia y Derechos Humanos / Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2009, 138. Recordemos que el proceso de homologación o *exequatours* una validación de una sentencia dictada por un Tribunal de Justicia de un país y que pretende ser aplicada y ejecutada en otro país, a la luz de los principios del Derecho Internacional Privado. Como bien señala el Juez Cançado Trindade, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no requieren pasar por un proceso de homologación o *exequatour* por parte de los Estados, ya que la Corte Interamericana goza de jurisdicción para sustanciar procesos en los que se han producido violaciones a los derechos humanos determinados en la Convención Americana y su competencia, en razón del territorio, cubre a todos los países miembros de la OEA y que han suscrito y ratificado la Convención Americana.

En otras palabras, la comunidad de Estados Americanos, particularmente el Ecuador, habiendo suscrito y ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos, se encuentra internacionalmente obligada a dar cumplimiento de aquella, garantizando la protección de los derechos establecidos allí, respetando de aquel principio de derecho internacional que rige la vigencia de los tratados internacionales, el principio denominado, *pacta sunt servanda*²⁰.

Recordemos que los tratados son una de las fuentes del derecho internacional público y en términos de Charles Rousseau, “cualquiera que sea su denominación, el tratado se nos presenta como un acuerdo entre Estados destinado a producir ciertos efectos y obligaciones jurídicas entre las partes”²¹. Una especie de tratado es una *convención*, instrumento que según Jorge Endara Moncayo, “es un término empleado para tratados multilaterales que se refieren a cuestiones de interés general para la comunidad internacional como la propia Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la Convención sobre Relaciones Diplomáticas de 1962, la Convención sobre Relaciones Consulares de 1963, la Convención de Jamaica sobre el Derecho del Mar de 1982 (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, CONVEMAR o CNUDM), etc.”²². Justamente la Convención Americana de Derechos Humanos es uno de aquellos instrumentos cuyo contenido hace referencia a cuestiones de interés general: los derechos humanos en el continente americano.

La Convención Interamericana de Derechos Humanos, al promover y proteger cuestiones de interés general como son los derechos humanos, debe necesariamente integrar el bloque de constitucionalidad y desde nuestro punto de vista, representa la fuente primigenia de obligaciones en materia de derechos humanos para los países miembros de la OEA, en virtud de lo cual su observancia, como indicamos previamente, representa un conjunto de obligaciones estatales de promoción²³, pero sobretodo de protección de aquellos. Y, además, en lo que atañe a la protección de los derechos humanos, la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana son los

²⁰ Este principio, tal como lo determina la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en su artículo 26 expresa “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe”. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados fue ratificada por el Ecuador y se encuentra publicada en el Registro Oficial No. 6 de 28 de abril del 2005.

²¹ Charles Rousseau, *Derecho Internacional Público*, Editorial Ariel, tercera edición, Barcelona, España, 1979, p. 23

²² Jorge Endara Moncayo, *Derecho Internacional Público*, Editorial Universitaria, tomo I, 2002, p. 87.

²³ No debemos equiparar el término “promoción” con “protección”. La Convención Americana, establece como una de las competencias específicas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”, mientras que la misión de *proteger* supone para el Sistema Interamericano tareas materialmente más complejas, ambiciosas y puntuales al momento de conocer, sustanciar y resolver los casos que son elevados para su conocimiento.

órganos²⁴ que cumplen con su función de tutela jurídica de los derechos reconocidos en la Convención Americana.

Ahora bien, retomemos el concepto expresado por el Juez Cançado Trindade, quien no sólo hace referencia a la aplicación directa de las normas contenidas en instrumentos internacionales de protección de derechos humanos sino que también evoca el cumplimiento estatal de las sentencias de la Corte Interamericana, encauzándolas dentro de la obligación de dar *fiel ejecución* a aquellas.

Las normas de protección de derechos humanos, sean aquellas nacionales o internacionales, son expresión de lo que jurídicamente denominamos derecho objetivo²⁵. El derecho objetivo en el derecho internacional no sólo debe considerarse como fuentes de derecho internacional a las normas contenidas en los tratados internacionales, sino también a aquellas decisiones que emanan los órganos de protección de derechos humanos, pues dichas decisiones constituyen la materialización de la normativa internacional.

Dicho en otras palabras, el respeto integral de los derechos humanos desde los Estados se vuelve insuficiente cuando por una parte, se reconoce como parte del ordenamiento jurídico las normas contenidas en instrumentos internacionales de derechos humanos y por otra, el Estado desconoce o no otorga valor jurídico suficiente a las resoluciones (sentencias, medidas cautelares, medidas provisionales) que los órganos de protección emiten a partir de la aplicación de normas objetivas en casos particulares.

En este sentido, cuando el Estado ecuatoriano otorga prevalencia constitucional a los instrumentos internacionales de derechos humanos, también nos encontramos jurídicamente obligados a conceder la misma prevalencia al derecho objetivo internacional contenido en las resoluciones que

²⁴ Manuel Ventura Robles, en *La Ejecución de las sentencias de la corte Interamericana de Derechos Humanos por parte de los Tribunales Nacionales*, p.2, señala “Propiamente es la Convención Americana la que establece a través de su artículo 33 que los órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en la Convención son la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Convención establece además un catálogo de derechos humanos protegidos por dicho instrumento. El Estatuto de la Corte dispone que ésta es una institución judicial autónoma que tiene su sede en San José, Costa Rica y cuyo objetivo es el de aplicar e interpretar la Convención”.

²⁵ Carlos Mouchet y Ricardo Zorraquín Becú, en *Introducción al Derecho*, Editorial Perrot, Buenos Aires, Décima Segunda Edición, p. 123, establecen que el “derecho objetivo es ese conjunto de normas (leyes, costumbres, resoluciones judiciales y preceptos doctrinarios”. El derecho objetivo guarda relación directa con las fuentes formales del derecho, mismas que en términos de nuestros autores “son la manifestación exterior de una voluntad dispuesta a crear el derecho, a dar nacimiento a una nueva norma jurídica. Ésta proviene de un acto humano, individual o colectivo, que le da origen y la hace surgir a la realidad; pero como la voluntad del hombre utiliza necesariamente una forma para manifestarse (ley, costumbre, sentencia, etc.), es esta forma la que se llama fuente del derecho, la cual no es otra cosa que el medio de exteriorización de la voluntad creadora del orden jurídico”.

los órganos²⁶ de protección producen sobre la base de sus atribuciones. De este modo, establecemos que la jurisprudencia que emite la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se vuelve fuente de derecho formal y material para el Estado ecuatoriano y por lo tanto, también es parte del bloque de constitucionalidad señalado previamente.

La propia Corte Interamericana ha expresado que “Los Estados Partes en la Convención deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos propios (*effet utile*) en el plano de sus respectivos derechos internos. Este principio se aplica no sólo en relación con las normas sustantivas de los tratados de derechos humanos (es decir, las que contienen disposiciones sobre los derechos protegidos), sino también en relación con las normas procesales, como las que se refieren al cumplimiento de las decisiones de la Corte. Estas obligaciones deben ser interpretadas y aplicadas de manera que la garantía protegida sea verdaderamente práctica y eficaz, teniendo presente la naturaleza especial de los tratados de derechos humanos”²⁷.

El *effet utile* que los Estados otorgan a las decisiones de los órganos internacionales de protección de derechos humanos, tiene suma importancia en el desarrollo de este capítulo en la medida en que, por una parte, procuramos establecer la relación existente entre las normas internacionales de derechos humanos y su aplicación directa en el Ecuador a través de las disposiciones constitucionales que así lo garantizan; y por otra, pretendemos equiparar las sentencias interamericanas como una expresión de la normativa internacional de derechos humanos de naturaleza obligatoria y vinculante (derecho objetivo).

Si las sentencias interamericanas, en aplicación del principio de *effet utile*, se edifican como una aplicación material de las normas contenidas en la Convención Americana, el Ecuador no podría desconocer el valor jurídico que aquellas representan al momento de proteger derechos humanos en casos concretos que han sido presentados, sustanciados y resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Además de que el artículo 68 de la Convención Americana establece expresamente que los Estados Partes se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.

²⁶Desde la óptica del Derecho Procesal, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su calidad de órgano judicial del Sistema Interamericano, representa una expresión del derecho procesal orgánico en el nivel internacional. Por derecho procesal orgánico entendemos el “estudio de las normas referentes a la función jurisdiccional y la competencia, la organización y atribuciones de los tribunales y los auxiliares de la administración de justicia” en *Derecho Procesal Orgánico*, s/a, p. 74, obtenido desde <https://www.u-cursos.cl/derecho/2009/1/D124A0312/2/.../209671> el 07 de mayo del 2012

²⁷No debemos olvidar que el sometimiento a la competencia contenciosa de la Corte es un “acto voluntario o consensual” según lo establece Rigoberto Espinal Írias, op. cit., p. 125. Añade el autor que “[E]l resultado de la acción libre del ente estatal. En realidad, conlleva la manifestación soberana del Estado, aceptando la potestad jurisdiccional de la Corte, para que ésta, de un modo subsidiario o complementario, coadyuve a la protección de los derechos humanos”.

Resultaría contradictorio que por una parte, el Estado otorgue valor constitucional a las normas contenidas en tratados internacionales de derechos humanos y que por otra, no conceda el mismo valor e importancia a las resoluciones de la Corte Interamericana como materialización sustantiva y procesal de aquellas normas que precisamente el Estado pretende integrar a nuestro bloque de constitucionalidad. Por lo tanto, ante la pregunta ¿las sentencias interamericanas también son parte del bloque de constitucionalidad, concepto al que hicimos referencia en líneas anteriores? Nuestra respuesta deberá ser afirmativa.

Ahora bien, esta discusión encuentra conexidad con una disciplina jurídica relativamente nueva que pretende entrelazar el derecho procesal tradicional con el derecho internacional de los derechos humanos, y nos referimos al derecho procesal internacional de los derechos humanos, recordando que las sentencias, sea su origen nacional o internacional, son instituciones procesales que crean o modifican situaciones jurídicas. Por ello, cuando las sentencias son de carácter internacional y además, se vinculan a la protección de los derechos humanos, desde nuestro punto de vista se desarrolla una relación entre el derecho procesal tradicional (teoría general de proceso) y el derecho internacional de los derechos humanos.

Según Héctor Fix Zamudio, la denominación Derecho Procesal Internacional, engloba la situación descrita previamente y para desarrollarla de mejor manera, acude a lo propuesto por Niceto Alcará - Zamora y Castillo, quien fue “uno de los primeros procesalistas en plantear la necesidad de un examen sistemático de las cuestiones procesales en la jurisdicción internacional de los derechos humanos, expresó sus dudas de que pudiera hablarse, al menos en el año 1974 en el cual escribió su clásico ensayo, de una rama autónoma dentro del campo de la ciencia del derecho procesal. Sin embargo, señaló que en supuesto de que se ampliaran los estudios sobre este sector podría hablarse del Derecho procesal relativo a los derechos fundamentales de la persona humana”²⁸.

Pero el derecho procesal internacional no se agota con la aplicación de las instituciones adjetivas en los procesos a cargo de los órganos interamericanos de derechos humanos, sea durante la sustanciación en la etapa ante la Comisión o ante la Corte respectivamente, sino que en el caso de las sentencias interamericanas, reviste mayor importancia la necesidad de entender que dichas sentencias para el caso de Ecuador, son fuente de derecho que integran el bloque de constitucionalidad y deben ser cumplidas internamente.

²⁸ Héctor Fix Zamudio, *Lineamientos procesales de los procedimientos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, p. 150, en *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Rafael Nieto Navia, editor, San José, 1994.

En el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el juez Manuel Ventura, nos ha sabido indicar:

“De acuerdo con la Convención, la Corte ejerce las funciones contenciosa y consultiva. La primera se refiere a la resolución de casos en que se ha alegado que uno de los Estados Partes ha violado la Convención (...). La función contenciosa o jurisdiccional es aquella a través de la cual la Corte puede conocer de los casos que le son sometidos por la Comisión Interamericana o por un Estado Parte de la Convención, siempre que los Estados que actúen ante ella hubieran reconocido de manera expresa la competencia contenciosa del Tribunal (artículo 61.1 de la Convención). De esta forma, éste determina si un Estado ha incurrido en responsabilidad internacional por haber violado alguno de los derechos consagrados o estipulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”²⁹.

La Corte Interamericana, en definitiva, siendo el órgano jurisdiccional del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de conformidad al artículo 63 de la Convención Americana, tiene entre sus competencias disponer que se garantice al lesionado (víctima o víctimas de la violación de derechos humanos) en el goce de su derecho o libertad conculcadas.

Asimismo, si ello fuera procedente, se encuentra facultada para disponer sentencia que se reparen las consecuencias de la medida o situación que configuró la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada. Esta norma internacional, permite reforzar la propuesta según la cual una *sentencia*, incluso proveniente de la Corte IDH, constituye “una decisión y el resultado de un razonamiento jurídico o juicio del juez, en el cual existen las premisas y la conclusión. Pero al mismo tiempo contiene un mandato, pues tiene fuerza impositiva, ya que vincula y obliga. Es, por lo tanto, el instrumento para convertir la regla general contenida en la ley (*entiéndase Convención Americana de Derechos Humanos*) en mandato concreto para el caso determinado”³⁰.

Por lo tanto, reafirmamos nuestra postura de que las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano y son parte de aquel al igual que cualquier otra sentencia dictada por jueces nacionales en los procesos internos, con la salvedad de que la sentencia dictada por el Sistema Interamericano no puede ser ejecutada

²⁹Ventura, op. cit., págs. 2 y 3.

³⁰ Hernando Devis Echandía, *Teoría General del Proceso*, editorial Universidad, Buenos Aires, 1997, p.421. Además, resulta interesante hacer referencia a lo dicho por Héctor Fix Zamudio en *Lineamientos procesales de los procedimientos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, en Rafael Nieto, op. cit., p. 147 y 148 quien manifiesta “El insigne procesalista español Niceto Alcalá – Zamora y Castillo (1974, p. 278) sostuvo en esa época que salvo excepciones, los procesalistas no habían mostrado mucho interés por el enjuiciamiento internacional de los derechos humanos. Esta situación perdura todavía, pues son escasos los trabajos que se han escrito por los tratadistas de la ciencia procesal sobre la organización y los procedimientos que se siguen en los tribunales internacionales, antes los cuales se tramitan los conflictos derivados de la aplicación de los tratados internacionales de los derechos humanos, así como en los organismos encargados de la recepción de las reclamaciones de carácter individual, como lo son las Comisiones Europea e Interamericana de Derechos Humanos”.

forzosamente, a diferencia de lo que sucede en el derecho interno y que representa uno de las asuntos medulares de esta tesis. Por ello, Héctor Fix-Zamudio señala que a pesar de que existen sectores de la doctrina que consideran que las sentencias de la Corte son obligatorias pero no ejecutivas, existen medios de presión moral para lograr el cumplimiento de una resolución de este tipo a través de las presentaciones anuales que la Corte Interamericana pone en consideración de la Organización de los Estados Americanos³¹.

No olvidemos que las sentencias dictadas por la Corte Interamericana son obligatorias según se encuentra establecido en el artículo 68, número 1, de la Convención que señala “1.- Los Estados partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”.

Respecto de este artículo, la Corte IDH ha sabido señalar que “Las obligaciones convencionales de los Estados Partes vinculan a todos los poderes y órganos del Estado (...) esta obligación corresponde un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional, según el cual los Estados deben cumplir sus obligaciones convencionales de buena fe y, como ya ha señalado esta Corte, no pueden por razones de orden interno dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida”³². Por ende, el valor jurídico que el Estado ecuatoriano otorga a los tratados internacionales de derechos humanos a través de la integración al bloque de constitucionalidad de las normas de la Convención Americana y de las resoluciones que emiten los órganos de protección, particularmente las sentencias, es el presupuesto material y formal que permite abrir el camino a los procesos internos de ejecución de las sentencias emitidas por la Corte³³.

³¹ Héctor Fix-Zamudio, op. cit., p. 182.

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Castillo Petruzzi y otros*, cumplimiento de sentencia, sentencia de 17 de noviembre de 1999, serie C No. 59, considerandos 3 y 4. Adicionalmente, En el caso *Baena Ricardo y otros*, la Corte IDH señaló lo siguiente “Una vez determinada la responsabilidad internacional del Estado por la violación de la Convención Americana, la Corte procede a ordenar las medidas destinadas a reparar dicha violación. La jurisdicción comprende la facultad de administrar justicia; no se limita a declarar el derecho, sino que también comprende la supervisión el cumplimiento de lo juzgado. Es por ello necesario establecer y poner en funcionamiento mecanismos o procedimientos para la supervisión del cumplimiento de las decisiones judiciales, actividad que es inherente a la función jurisdiccional. La supervisión del cumplimiento de las sentencias es uno de los elementos que componen la jurisdicción. Sostener lo contrario significaría afirmar que las sentencias emitidas por la Corte son meramente declarativas y no efectivas. El cumplimiento de las reparaciones ordenadas por el Tribunal en sus decisiones es la materialización de la justicia para el caso concreto y, por ende, de la jurisdicción; en caso contrario se estaría atentando contra la *raison d'être* de la operación del Tribunal”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Baena Ricardo y otros, cumplimiento de sentencia, sentencia de 28 de noviembre de 2003, Serie C No. 104, párrafo 68 obtenido en CalogeroPizzolo, op. cit., págs. 308 y 309.

³³ Resulta necesario señalar que frente al desarrollo de las teorías que hacen referencia a la obligatoriedad de los Estados para ejecutar adecuadamente las sentencias dictadas por órganos internacionales de justicia, existen posturas de pensamiento jurídico que ponen en consideración la posibilidad y el riesgo de eventuales excesos de los Tribunales Internacionales al momento de interpretar y aplicar las normas contenidas en los instrumentos que les otorgan dicha potestad, a través de sus resoluciones. En el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Ezequiel Malarino, en su ensayo *Activismo judicial, punitivización y nacionalización. Tendencias antidemocráticas y antiliberales de la Corte Interamericana de Derechos*

1.4. Sentencias interamericanas: análisis sobre su posibilidad de ejecución

Una vez establecido que las sentencias interamericanas integran el bloque de constitucionalidad ecuatoriano como una expresión material de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos y como una expresión del poder jurisdiccional de la Corte Interamericana, creemos importante abordar la posibilidad de ejecutar una sentencia emanada del Sistema en el ámbito interno.

Esta discusión retorna nuestra atención a la competencia del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, referida a coordinar la ejecución de obligaciones internacionales provenientes del Sistema Interamericano, en particular de las sentencias.

Devis – Echandía nos dice que “La sentencia requiere o no ejecución de acuerdo con la naturaleza de la pretensión que en ella se reconozca y con la clase de proceso a que haya dado origen la acción incoada”³⁴. En el caso de las sentencias emitidas desde el Sistema Interamericano de derechos humanos, su naturaleza es particularmente sancionadora o de condena, tomando en cuenta que su objetivo específico es restablecer un derecho violado a través de la declaración si, en un caso concreto, se ha cometido o no una violación de derechos humanos establecidos en la Convención americana de Derechos Humanos y sobretodo, condenar o absolver con sus correspondientes accesorias³⁵.

Humanos, en Sistema Interamericano de Derechos Humanos de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional, Instituto de Ciencias Criminales, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2010, págs. 25 a 61, realiza una interesante crítica a las tendencias actuales de la jurisprudencia de la Corte Interamericana desde el análisis de tres situaciones: **(1) el activismo judicial**, según el cual el autor se refiere a la modificación judicial del derecho interamericano por parte de la Corte Interamericana que se traduce en la incorporación de normas no convenidas por los Estados y la supresión o alteración de normas pactadas por aquellos; **(2) la punitivización**, que “hace referencia al reconocimiento jurisprudencial de nuevos derechos de la víctima que no están escritos en la Convención Americana y que neutralizan derechos fundamentales de la persona sometida a proceso penal consagrados explícitamente en ella”; y **(3) el concepto de nacionalización**, que refiere a procesos de intromisión de la Corte Interamericana mediante sentencias de reparación en funciones que corresponden a las “autoridades judiciales, legislativas y ejecutivas nacionales fuertemente expresivas de la soberanía estatal”. De acuerdo al autor, la configuración de estas situaciones, lejos de contribuir a la aplicación del bloque de constitucionalidad de las sentencias expresado en nuestra propuesta, desemboca en un escenario según el cual “La Corte Interamericana desconoce el valor de la legalidad y de la seguridad jurídica, adopta posiciones que frontalmente se oponen a las conquistas liberales y subestima el valor del principio democrático y del principio de autogobierno de los pueblos”. Por ello, recomendamos la revisión de dicho documento para contar con elementos de análisis de posibles escenarios adversos a la ejecución de determinadas medidas ordenadas en sentencia para el caso ecuatoriano.

³⁴ Devis – Echandía, op. cit., p. 428

³⁵ Cfr. Rodolfo Piza Escalante, *La jurisdicción contenciosa del Tribunal Interamericano de Derechos Humanos*, p. 160, obtenido en Rigoberto Espinal Irías, *Competencia y funciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Rafael Nieto Navia, editor, primera edición, 1994, p. 121.

Siguiendo este orden de ideas, pensamos que bastaría con la aplicación de uno de los principios que rigen las relaciones internacionales (*pacta sunt servanda*) y del reconocimiento constitucional de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como fuente jurisprudencial de derecho, para que los Estados, específicamente el Estado ecuatoriano, ejecute en su totalidad y sin mayores inconvenientes dichas resoluciones. Sin embargo, creemos que uno de los principales aspectos que dificultan la ejecución de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana, además de una razón de derecho internacional, tiene un origen procesal.

En nuestro caso, cuando el Estado ecuatoriano es notificado través de los medios diplomáticos pertinentes de una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el procedimiento regular dispone que sea la Procuraduría General del Estado, como entidad representante judicialmente del Estado, quien avoque conocimiento de la resolución; posteriormente y en base al Decreto Ejecutivo No. 1317, la Procuraduría General del Estado remite de manera oficial al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos el documento de tal manera que se inicie el proceso de *coordinación de ejecución*.

Ante este panorama nos preguntamos *¿ejecutar equivale a coordinar la ejecución?* Procesalmente no es equivalente, tomando en cuenta desde que el Estado ecuatoriano es notificado con una sentencia, la potestad jurisdiccional de la Corte Interamericana se ve interrumpida o *detenida*, dando cabida a una nueva etapa en la cual es responsabilidad del Estado implementar las acciones y procesos tendientes a cumplir la ejecución.

Por tal razón, creemos que la competencia de coordinar la ejecución de cualquier tipo de sentencia interamericana desde el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, es una potestad débilmente coercitiva, que conlleva la responsabilidad de involucrar a aquellas instituciones públicas llamadas a cumplir con las obligaciones específicas contenidas en la sentencia.

Aún cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene competencia para dictar sentencias, la Corte no es un Estado, sino un órgano jurisdiccional creado a partir de una voluntad de varios Estados, dotado de jurisdicción para juzgar a aquellos en aplicación de la Convención Americana. No obstante de aquello, sus sentencias en aplicación del principio de *effet utile* deben gozar de eficacia jurídica (interna y externa) y posibilidad de ser ejecutable.

La eficacia interna se refiere a su imperatividad y obligatoriedad como efecto de la ejecutoriedad de una sentencia y a su definitividad e inmodificabilidad que sólo corresponde cuando tiene la

calidad de cosa juzgada entre quienes fueron parte y sobre el juez³⁶. Sobre la eficacia externa se refiere a consecuencias distintas de la vinculación entre las partes y el juez, pero de indudable valor jurídico³⁷.

Las sentencias dictadas por la Corte Interamericana deben ser eficaces, pero principalmente deben ser *ejecutables* y es precisamente esta necesidad de ejecutar una resolución internacional según la cual la Corte dispone a un Estado cumplir una serie de medidas contenidas en la sentencia, las que en un determinado momento puede generar inconvenientes procesales en el plano interno.

Carlos Martín Beristaín refuerza lo dicho señalando que:

“Las sentencias (...) en los que se determina la responsabilidad internacional del Estado en las violaciones de derechos humanos son de cumplimiento obligatorio. Existe consenso de que no se necesitan normas ni leyes específicas que señalen esta obligación, ya que emana de la misma Convención Americana y de los principios del derecho internacional de los derechos humanos, que los Estados deben respetar. Sin embargo, el sistema interamericano no cuenta con mecanismos ejecutivos o coercitivos que puedan impulsar el cumplimiento, cuando reiteradamente este no se produce”³⁸

Paralelamente, Carlos Ayala Corao manifiesta que:

“(...) la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana cuando decida que ha habido violación de un derecho o libertad protegidos en la Convención Americana, comprende la facultad de disponer que se garantice a la víctima el goce de su derecho o libertad conculcados; y si ello fuera procedente que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos, así como el pago de una justa indemnización a la parte lesionada. Son entonces esos poderes del juez interamericano los que se ponen a prueba no sólo al momento de dictar sus sentencias, **sino a la hora de la verdad cuando éstas deben ser ejecutadas y cumplidas por los Estados**”³⁹.

De forma concomitante, Viviana Krsticevic de manera muy apropiada expresa que “la experiencia en la región ha mostrado que la ejecución de las sentencias del sistema interamericano depende en buena medida de la estructura institucional y legal existentes en los países; como por ejemplo la

³⁶ Cfr. Devis Echandía, op. cit., p. 427. Cabe añadir que el artículo 67 de la Convención Americana confiere a las sentencias emitidas por la Corte Interamericana la característica de definitiva e inmodificable de la siguiente manera “El fallo de la Corte será definitivo e inapelable. En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de notificación del fallo”.

³⁷ Francesco Carnelutti, en Devis Echandía, p. 427.

³⁸ Carlos Martín Beristaín, *Diálogos sobre la reparación: Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Serie Neoconstitucionalismo y Sociedad, 2009, p. 131. Añade el autor “Esta es una debilidad, si debe enfrentarse un largo proceso de cumplimiento de ciertas medidas incluidas en la sentencia o acuerdo. Para los representantes de las víctimas y organizaciones que litigan en el sistema este es un problema fundamental hoy en día”.

³⁹ Carlos M. Ayala Corao, *La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Estudios Constitucionales, Universidad de Talca, 2007, p. 132

existencia de leyes, estructuras administrativas, políticas estatales o precedentes jurisprudenciales relevantes. Sin embargo, también influyen – en algunos casos de manera determinante- factores como la capacidad de incidencia de las organizaciones no gubernamentales, la buena voluntad de funcionarios/as de diversos poderes del Estado, el papel de la prensa, el comportamiento de diversos actores políticos en el Estado y en la región entre otros”⁴⁰

En el caso ecuatoriano con la creación de un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se planteó la posibilidad de que confiriendo a un ministerio (ente administrativo perteneciente al Poder Ejecutivo) la competencia de coordinar la ejecución de una obligación internacional (sentencia), daría soluciones en el corto plazo al problema procesal de ejecutar sentencias.

Sin embargo, este rol débilmente obligatorio es objeto de nuestra atención, pues plantea un inconveniente jurídico el cual se expresa de tal modo que si bien la Corte Interamericana es un órgano jurisdiccional *con poder de decisión judicial*, en el ámbito interno el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos del Ecuador no es un órgano jurisdiccional y por lo tanto, carece de dos elementos fundamentales que la doctrina denomina poderes de la jurisdicción, refiriéndonos al poder de coerción y el poder de ejecución.

A través del poder de coerción⁴¹, según Hernando Devis Echandía, se procuran los elementos necesarios para remover los obstáculos que se oponen al cumplimiento de la misión de la sentencia. Sin dicho poder, el proceso pierde eficacia y la función judicial se reduce a una mínima proporción.

El poder de ejecución se relaciona al poder de coerción e impone el cumplimiento de un mandato claro y expreso, incluso aquel que deriva de una sentencia⁴². En nuestro caso, la competencia legal de *coordinar la ejecución* no es equivalente *ejecutar*, y por lo tanto no facultaría al Ministerio de Justicia del Ecuador a obligar jurídicamente que el Estado ecuatoriano a través de las instituciones correspondientes, dé cumplimiento a lo dispuesto en sentencia. La tarea de coordinación supone un ejercicio de articulación de procesos en lo interno que viabilicen la implementación de las disposiciones contenidas en las sentencias, a la luz de que el “sistema interamericano tiene la peculiaridad de establecer reparaciones de carácter específico que requieren, generalmente, que concurren diversos actores estatales en la efectivización de una misma orden”⁴³.

⁴⁰ Krsticevic, op. cit., p. 16.

⁴¹ Cfr. Devis Echandía, op. cit., págs. 99 y 100.

⁴² Ídem.

⁴³ Krsticevic, op. cit., p. 41. Continúa la autora “Es el caso de decisiones que contemplan la reforma de una ley, la liberación de una persona con una sentencia en firme, la necesidad de procesar y castigar a los culpables del amedrentamiento de otra, la reparación pecuniaria a la víctima, la atención en materia de salud o la prestación de servicios de educación a familiares de la víctima”.

Así, aún cuando el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos no tiene un rol jurisdiccional sino administrativo de coordinación de una sentencia internacional por violación de derechos humanos, hemos considerado muy oportuno conocer cómo se ha implementado la ejecución de ciertas sentencias emitidas en determinados casos en los que el Ecuador ha sido sancionado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Nuestro análisis no pretende, desde ningún punto de vista, cuestionar de manera negativa el rol que dicha Cartera de Estado ha procurado cumplir al momento de coordinar la ejecución de una sentencia con competencias relativamente débiles o limitadas, pero sin duda, creemos que la existencia de esta Institución es un primer paso en el desarrollo jurídico de los mecanismos internos que el Estado ecuatoriano ha implementado para fortalecer el Sistema Interamericano desde el punto de vista de la ejecución de las sentencias. Por ello, compartimos el criterio de una ex abogada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que en su debido momento manifestó:

“Es necesario que haya un mecanismo interno, y considero que tiene que estar en una ley de cómo se va a proceder a ejecutar la sentencia de la Corte; porque ese primer tiempo en que un Estado se plantea cómo va a hacer para cumplir una sentencia, y a qué ministerio o autoridad le toca cumplirla, puede demorar meses, genera una pérdida de tiempo y problemas internos que van a retrasar el cumplimiento de la sentencia. (...)”⁴⁴.

En tal virtud, a continuación efectuaremos una descripción de casos puntuales que nos permitirán conocer el estado actual de la ejecución de cuatro sentencias interamericanas y, a partir de aquello, daremos paso al desarrollo del segundo capítulo de esta tesis, en el que centraremos nuestra atención en el estudio de la denominada acción constitucional por incumplimiento de sentencias emanadas de órganos internacionales de protección de derechos humanos.

1.5. Casos ejemplificativos en los cuales el Ecuador ha sido sentenciado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴⁵

A través de las siguientes líneas, pretendemos efectuar una exposición de cuatro casos en los cuales el Estado fue sentenciado en el Sistema Interamericano, comenzando por una breve descripción de los hechos y antecedentes fácticos, para a continuación hacer referencia a lo resuelto por la Corte

⁴⁴ Gabriela Pacheco, ex abogada Corte Interamericana, citada en Carlos Martín Beristáin, op. cit., p. 138.

⁴⁵ Esta información ha sido obtenida gracias a la autorización de las autoridades del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y de la información pública existente en la página web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Debo hacer notar que los casos que aquellos casos que han sido usados como ejemplo en este título son algunos de aquellos en los cuales el Estado Ecuatoriano ha sido sentenciado por la Corte Interamericana Humanos hasta el segundo trimestre del año 2012, sin que se encuentren incluidos aquellos que actualmente se encuentran en estado de sustanciación o por resolverse.

Interamericana en sentencia y finalmente, presentaremos una sucinta descripción del estado de cumplimiento de dicha sentencia a cargo del Estado ecuatoriano.

Esta descripción de casos permitirá, como quedó indicado en líneas anteriores, establecer una línea procesal adecuada en el análisis de la implementación de la acción constitucional por incumplimiento de sentencias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos conforme se encuentra determinado en el artículo 93 de la Constitución de la República.

Recordemos que además de estos cuatro casos que analizaremos a continuación, el Ecuador ha sido sentenciado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en seis casos adicionales⁴⁶. De este grupo de casos, hemos considerado apropiado escoger un grupo de aquellos debido a su representatividad para efectos del diseño y propuesta normativa de la acción por incumplimiento de sentencias internacionales que será abordada en el tercer capítulo de la presente disertación.

En tal virtud, los casos a ser analizados son los siguientes:

- caso Albán Cornejo vs. Ecuador
- caso Daniel Tibi vs. Ecuador
- caso José Mejía Idrovo vs. Ecuador
- caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador.

1.5.1. Caso Albán Cornejo vs. Ecuador (sentencia 22 de noviembre del 2007)

a) Antecedentes del caso

Conforme se indica en el párrafo 2 de la sentencia de 22 de noviembre del 2007 (fondo, reparaciones y costas) dictada por la Corte Interamericana en el caso Albán Cornejo vs. Ecuador, los hechos del caso comenzaron cuando Laura Susana Albán Cornejo ingresó el 13 de diciembre de 1987 al Hospital Metropolitano, institución de salud de carácter privado de la ciudad de Quito presentando una infección grave a su sistema neurológico (meningitis bacteriana). El 17 de diciembre de 1987, la señorita Albán Cornejo sufrió un fuerte dolor, hecho por el cual el médico residente del hospital referido le prescribió una inyección de diez miligramos de morfina, muriendo Laura Albán al día siguiente mientras permanecía bajo tratamiento médico presuntamente por el suministro del medicamento aplicado.

⁴⁶ Los casos en los que además ha sido sentenciado el Estado Ecuatoriano por la Corte Interamericana son: Pedro Vera Vera vs. Ecuador, Consuelo Benavides vs. Ecuador, Suárez Rosero vs. Ecuador, Chaparro Lapo vs. Ecuador, Zambrano Vélez vs. Ecuador y Comunidad Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador.

Posteriormente a la muerte de Laura Albán, sus padres, Carmen Cornejo de Albán y Bismarck Albán Sánchez iniciaron dos acciones legales ante los tribunales de justicia ecuatorianos, de los cuales resalta el inicio de un proceso penal por el presunto delito de negligencia médica iniciado en contra de dos médicos del mencionado Hospital. El Estado ecuatoriano no logró establecer la responsabilidad penal de los acusados y este hecho quedó en la impunidad.

Ante esto, el caso fue elevado para conocimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en su momento procesal oportuno, la Comisión Interamericana alegó en nombre de las víctimas ante la Corte IDH, entre otros aspectos, que en este caso el Estado Ecuatoriano no aseguró el acceso efectivo de garantías y protección judicial (Art. 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos). También solicitó que el Estado ecuatoriano adopte las medidas legislativas o de otra índole necesarias para garantizar el derecho a la protección judicial, además de corregir la carencia de legislación nacional sobre mala práctica médica.

b) Resolución de la Corte Interamericana

Luego de haber transcurrido el tiempo en el cual el caso fue elevado para conocimiento y sustanciación de la Corte Interamericana, dicho Órgano dictó sentencia el 22 de noviembre del 2007. La Corte Interamericana concluyó (párrafo 109) que “El Estado es responsable de la violación de los derechos consagrados en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con los artículos 4, 5.1 y 1.1. de dicha Convención en perjuicio de los padres de Laura Albán Cornejo. Por ello, en el párrafo 153 de la sentencia fijó (en equidad) la suma de veinticinco mil dólares (\$25.000) para cada una de las víctimas por daño material e inmaterial como indemnización.

En lo que respecta a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición, la Corte dispuso la publicación en el Registro Oficial del Ecuador y en un diario de amplia circulación nacional la parte resolutive del fallo⁴⁷. En lo referente a una propuesta de legislación vinculada a la penalización de la mala práctica médica, en su párrafo 160 la Corte expresó su valoración positiva sobre la decisión del Ecuador para efectuar esfuerzos para mejorar y adecuar la legislación concerniente a la práctica médica en general y la necesidad de efectuar precisiones necesarias para garantizar la existencia de un régimen jurídico adecuado que favorezca la aplicación de la justicia en este tipo de casos.

⁴⁷ Además la Corte dispuso la publicación de los párrafos: 1,2,4, 5 y 6 del Capítulo I (Instrucción de la Causa y Objeto de la Controversia”; 17, 18, 21 y 22 y 24 del Capítulo IV (Reconocimiento Parcial de Responsabilidad Internacional); 44 a 50 del apartado b), denominado “Artículo 5.1 (Derecho a la Integridad personal)” de la Convención, entre otros. Para este efecto, la Corte dispuso que dichas publicaciones se efectúen en el plazo de seis meses contados a partir de la notificación de la sentencia.

Sobre lo relativo a la generación e implementación de campañas sobre los derechos del paciente y formación y capacitación de operadores de justicia, la Corte en sus párrafos 162 y 163 señaló la obligación del Estado de difundir los derechos de los pacientes a través de medios de comunicación aplicando legislación existente en Ecuador y en los estándares internacionales.

En cuanto a costas y gastos, la sentencia en el párrafo 168 determinó en equidad el valor de treinta mil dólares de los Estados Unidos de América, pagaderos a un año, para compensar costas y gastos realizados ante los jueces nacionales y aquellos derivados del curso del proceso en el Sistema Interamericano.

c) Estado de cumplimiento de la sentencia Albán Cornejo vs. Ecuador

Una vez que el Estado ecuatoriano fue notificado oficialmente con la sentencia, se inició el procedimiento interno para la ejecución de la misma. Así, con respecto a la disposición de *publicar la Sentencia en el Diario Oficial y en otro diario de amplia circulación*, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos ha sabido informar que mediante Registro Oficial No. 267 de 07 de febrero de 2008 se publicó en el Diario Oficial del Ecuador la sentencia que la Corte dictó en el caso Albán Cornejo y otros vs Ecuador. Asimismo, que el 15 de marzo de 2008 se publicó en el Diario El Telégrafo el extracto de la sentencia del caso y que por segunda ocasión, el día 3 de marzo de 2010 en las páginas centrales del diario El Comercio se publicó la sentencia de este caso por ser uno de los diarios de mayor circulación nacional y particularmente de la ciudad de Quito, ciudad en la cual las víctimas tenían su lugar de residencia.

En cuanto a la obligación del Estado ecuatoriano para implementar procesos de amplia difusión de derechos de los pacientes mediante medios de comunicación adecuados, el Ministerio de Justicia ha sabido informar que inició un proceso de consultoría para la preparación de un módulo de formación en derechos humanos de los pacientes dirigidos a profesionales de la salud y operadores de justicia⁴⁸.

Cabe indicar que si bien el Ministerio de Salud elaboró un documento folleto sobre derecho de los pacientes, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos ha considerado insuficiente dicha acción para equiparar el estándar dispuesto por la Corte Interamericana según el cual el Estado

⁴⁸ “Es necesario mencionar que la consultora ya ha realizado una capacitación en la utilización del módulo y la guía respectiva al equipo de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Cultos de este Ministerio, con la finalidad de replicar sus contenidos en las jornadas de formación de las y los capacitadores que se dirigieron a operadores de justicia y profesionales de salud. Esta actividad se gestionó y fue ejecutada dentro del año 2011 para lo cual se mantuvo conversaciones con el Ministerio de Salud Pública a fin de suscribir un convenio interministerial que permitiera cumplir con esta obligación”. Información obtenida de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos el 09 de marzo del 2009.

Ecuatoriano debe efectuar campañas comunicacionales adecuadas a varios sectores de la sociedad ecuatoriana.

Finalmente, sobre la obligación de pagar a las víctimas los valores correspondientes a daño material e inmaterial, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos ha informado que la Procuraduría General del Estado dio cumplimiento en el año 2008 con el pago de las indemnizaciones correspondientes y determinadas en la sentencia⁴⁹.

Como vemos, en el caso Albán Cornejo, el Estado ecuatoriano ha procurado implementar medidas afirmativas de cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Interamericana, aun cuando el 27 de agosto del 2010, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en uso de sus atribuciones, emitió una resolución de supervisión de sentencia⁵⁰. Podemos establecer por lo tanto que la República del Ecuador, a través del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, ha implementado acciones concretas para dar cumplimiento a esta sentencia en el término concedido por la Corte Interamericana.

1.5.2. Caso Daniel Tibi vs. Ecuador (sentencia de 07 de septiembre del 2004)

a) Antecedentes del caso

⁴⁹ Mediante resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de agosto del 2010 (Supervisión de cumplimiento de sentencia del caso Albán Cornejo) se informa que según Resolución de Supervisión de cumplimiento de sentencia emitida por la Corte el 06 de julio del 2009 se declaró: “1.- Que de conformidad con lo señalado en los considerandos 21 y 235 de la (...) Resolución, el Estado ha dado cumplimiento total a los siguientes puntos resolutivos de la Sentencia: a) pagar a Carmen Cornejo de Albán y Bismarck Albán Sánchez la cantidad fijada en el párrafo 153 de la Sentencia, por concepto de indemnización por daños materiales e inmateriales, de conformidad con el Considerando 22 de la presente Resolución (*punto resolutivo octavo de la sentencia*), y b) pagar a Carmen Cornejo de Albán la cantidad fijada en el párrafo 168 de la Sentencia, por concepto de costas y gastos generados en el ámbito interno y en el proceso internacional ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, de conformidad con el Considerando 26 de la presente Resolución (*punto resolutivo noveno de la sentencia*).

⁵⁰“La supervisión del cumplimiento de sus sentencias (se refiere a las sentencias dictadas por la Corte IDH) lo lleva a cabo la propia Corte Interamericana con posterioridad. La Corte ha ejercido sus atribuciones de supervisión del cumplimiento de sus decisiones, con base en los siguientes fundamentos jurídicos: (i) su jurisdicción como órgano de protección internacional de los derechos humanos bajo la Convención Americana (art. 36 CADH); (ii) su competencia obligatoria de pleno derecho y sin convención especial sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención (art. 62.1 CADH); (iii) su competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención (art. 62.3); (iv) su facultad y obligación de someter a la consideración de la Asamblea General de la OEA un informe sobre su labor en el año anterior y de manera especial y con las recomendaciones pertinentes, sobre los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos (art. 65 CADH); (v) el carácter definitivo e inapelable de sus fallos (art. 67 CADH); y, (vi) la obligación de los Estados parte en la Convención de cumplir sus decisiones en todo caso en que sean partes, y en el derecho de las víctimas a ejecutar la parte del fallo que disponga indemnización compensatoria a su favor, en el respectivo país, por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado (art. 68.1)” en Carlos Ayala Corao, op. cit., p. 140.

Según consta en el párrafo 1 de la sentencia Daniel Tibi vs. Ecuador, la Comisión Interamericana presentó el 25 de junio del 2003 ante la Corte Interamericana una demanda contra el Estado ecuatoriano, originada mediante denuncia No. 12124 recibida en la Secretaría de la Comisión en 1998.

Los hechos del caso comenzaron cuando el ciudadano francés Daniel Tibi fue arrestado por oficiales de la Policía Nacional del Ecuador el 27 de septiembre de 1995 mientras conducía su vehículo en la ciudad de Quito, sin que de por medio exista alguna orden judicial que justifique dicha captura. A partir de esta aprehensión, el señor Tibi fue trasladado a la ciudad de Guayaquil en donde fue privado de su libertad por veintiocho meses. La Comisión Interamericana, en la etapa procesal correspondiente, manifestó que durante la detención del señor Daniel Tibi, éste fue sometido a torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes para obtener una confesión que lo implique en un caso de narcotráfico.

Es importante indicar que al momento de su detención, al señor Tibi le fueron incautados sus bienes personales (incluidas piedras preciosas) y no se le garantizó tomar contacto con un familiar, ni con el consulado de Francia en Quito, no fue puesto inmediatamente a órdenes de un juez competente ni contó con los servicios de un abogado.

El 28 de septiembre de 1995, un día después de su aprehensión, el Juez Primero de lo Penal de la provincia de Guayas, Ángel Rubio Game, expidió la orden judicial de detención del señor Daniel Tibi. Posterior a esta providencia, el 04 de octubre de 1995, el referido Juez de lo Penal, emitió una orden de prisión preventiva contra el señor Daniel Tibi. En el momento procesal oportuno, el juzgado no le notificó con la providencia de autocabeza de proceso por el cual se dio inicio al proceso penal. El señor Daniel Tibi recuperó su libertad el 21 de enero de 1998, cerca de veintiocho meses luego de haber sido aprehendido de manera ilegal.

Con estos antecedentes, habiendo el Ecuador reconocido la competencia contenciosa de la Corte el 24 de julio de 1984 y habiendo ratificado la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (09 de noviembre de 1999), la Corte Interamericana se declaró competente en el párrafo quinto de la sentencia correspondiente.

b) Resolución de la Corte Interamericana

A partir de las consideraciones probatorias, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sentenció al Estado ecuatoriano en septiembre del 2004 de la siguiente manera:

Sobre la obligación de *reparar*, la Corte Interamericana declaró que el Ecuador lesionó al señor Daniel Tibi como víctima de violaciones a sus derechos humanos⁵¹ garantizados en la Convención Americana de Derechos Humanos y en la Convención Interamericana contra la Tortura; y a la señora Beatrice Baruet, sus hijas Sara Vachon y Jeanne Camila Vachon, la hija de la señora Baruet y del señor Tibi, Lisianne Judith Tibi y el hijo del señor Tibi, Valerian Edouard Tibi en su carácter de víctimas de violación el artículo 5.1. de la Convención Americana.

En cuanto al daño material, la Corte Interamericana desagregó algunos puntos de la siguiente manera:

- Por pérdida de ingresos fijó en equidad la cantidad de treinta y tres mil ciento cuarenta euros (€3.140,00) que incluyeron la pérdida de ingresos por el tiempo que el señor Tibi permaneció privado de su libertad así como por la disminución de la capacidad para efectuar sus actividades laborales normales.
- Por daño emergente, la Corte fijó en equidad la cantidad de ochenta y dos mil, ochocientos cincuenta euros (€2.850,00), valor que incluyó gastos familiares (€7.780,00) por varios viajes a Guayaquil, gastos de supervivencia del señor Tibi en el Centro de rehabilitación Social de dicha ciudad, sesiones de psicoterapia recibidas por el señor Tibi (€1.142,00), gastos en alimentación especial y tratamientos físicos (€1.142,00) y gastos en reparación de dentadura y prótesis dentales (€6.570,00).

Por daño inmaterial⁵², la Corte Interamericana (párrafo 246) fijó en equidad la cantidad de ochenta y dos mil ochocientos cincuenta euros a favor del señor Daniel Tibi por cuanto sus expectativas de

⁵¹ En el párrafo 254 de la sentencia se indicó “La Corte ha concluido, (...)que el Estado violó los artículos 5, 7, 8, 21 y 25 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma, e inobservó las obligaciones previstas en los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana contra la Tortura, en perjuicio del señor Daniel Tibi. Asimismo, el Estado violó el artículo 5.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1. de la misma, en perjuicio de la señora Beatrice Baruet, Sara y Jeanne Camila Vachon, Lisianne Judith Tibi y Valerian Tibi, en los términos contenidos en esta sentencia”. Por su parte el párrafo 259 expresó “El Estado debe garantizar que el proceso interno tendiente a investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los hechos surta los debidos efectos. Además, deberá abstenerse de recurrir a figuras como la amnistía, la prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad, así como a medidas que pretendan impedir la persecución penal o suprimir los efectos de la sentencia condenatoria, como lo ha hecho notar la Corte en otros casos”.

⁵² En el párrafo 242 de la sentencia, la Corte nos recuerda que “El daño inmaterial puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia. Por cuanto no es posible asignar al daño inmaterial un preciso equivalente monetario, sólo puede ser objeto de compensación en dos formas. En primer lugar, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, que el Tribunal determina en aplicación razonable del arbitrio judicial y en términos de equidad. Y, en segundo lugar, mediante la realización de actos u obras de alcance o repercusión públicos, tales como la transmisión de un mensaje de reprobación oficial a las violaciones de los derechos humanos de que se trata y de

desarrollo profesional y familiar fueron interrumpidas de manera abrupta, alterando su proyecto de vida⁵³. Fijó también en equidad el valor de cincuenta y siete mil, novecientos noventa y cinco euros a favor de la señora Beatrice Baruet y treinta y siete mil doscientos ochenta y dos euros para Lisianne Judith Tibi, Sarah y Jeanne Camila Vachon por daño inmaterial. Se concedió también el valor de doce mil cuatrocientos veintisiete euros a favor de Valerian Edourad Tibi.

Finalmente, la Corte considerando que la indemnización por daño inmaterial debe comprender gastos futuros por tratamiento psicológico y médico, fijó en equidad el valor de dieciséis mil quinientos setenta euros a favor de Daniel Tibi.

Sobre otras formas de reparación (medidas de satisfacción y garantías de no repetición), la Corte dispuso la obligación del Estado de investigar de manera efectiva los hechos del caso, identificar, juzgar y sancionar a los responsables, mediante procesos internos que surtan los efectos debidos. Paralelamente, como medidas de satisfacción la Corte se refirió a la publicación de las partes pertinentes de la sentencia de la Corte⁵⁴, emisión de una declaración escrita de reconocimiento de responsabilidad internacional y en desgravío de las víctimas⁵⁵, además de la implementación de medidas de formación y capacitación⁵⁶.

En cuanto a costas y gastos (elementos comprendidos dentro del concepto de reparación), la Corte fijó equitativamente ordenar el pago de €37.282,00 euros a favor del señor Tibi valor que incluyó costas y gastos en el proceso interno y en el procedimiento ante los órganos del sistema interamericano.

compromiso de los esfuerzos tendientes a que no vuelvan a ocurrir, que tengan como efecto, entre otros, el reconocimiento de la dignidad de la víctima”.

⁵³ En el párrafo 245, la Corte Interamericana señaló “Es razonable considerar que las violaciones cometidas en contra del señor Daniel Tibi alteraron de forma manifiesta su proyecto de vida. Las expectativas de desarrollo personal, profesional y familiar, posibles en condiciones normales, fueron interrumpidas de manera abrupta”.

⁵⁴ En el párrafo 260, la Corte Interamericana señaló “Asimismo, y como lo ha ordenado en otras oportunidades la Corte estima que el Estado debe publicar, como medida de satisfacción, dentro de un plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, al menos por una vez, en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional en el Ecuador, tanto la Sección denominada Hechos Probados como los puntos resolutivos Primero a Décimo Tercero de la presente Sentencia, sin las notas al pie de página correspondientes. Igualmente, el Estado deberá publicar lo anterior, traducido al francés, en un diario de amplia circulación en Francia, específicamente en la zona en la cual reside el señor Tibi”.

⁵⁵ En el párrafo 261, la Corte Interamericana indicó “Como consecuencia de las violaciones establecidas en esta Sentencia, la Corte considera que el Estado debe hacer pública una declaración escrita formal emitida por altas autoridades del Estado en la que reconozca su responsabilidad internacional por los hechos a que se refiere el presente fallo y pida disculpas al señor Tibi y a las demás víctimas del presente caso. Dicha declaración deberá ser publicada dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la notificación de la presente Sentencia, al menos por una vez, en un diario de circulación nacional en el Ecuador, así como su traducción al francés en un diario de amplia circulación en Francia, específicamente en la zona en la cual reside el señor Tibi. La referida declaración tendría efectos de satisfacción y servirá como garantía de no repetición.

⁵⁶ Cfr. párrafos 262, 263 y 264.

c) Estado de cumplimiento de la sentencia Daniel Tibi vs. Ecuador

Una vez que el Estado ecuatoriano fue notificado con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se iniciaron los procesos internos tendientes a la ejecución de lo dispuesto en la providencia referida, aun cuando a la fecha de emisión de la sentencia, no se había creado el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, por lo que la ejecución de la sentencia en su primera etapa fue asumida por la Procuraduría General del Estado.

Así, en lo relativo a la obligación de identificar, juzgar y en su caso sancionar en tiempo razonable a todos los responsables de la violación a los derechos del señor Daniel David Tibi, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos ha sabido informar la Fiscalía General del Estado dio apertura a una indagación previa que se sustancia en la Fiscalía Provincial de Pichincha, en la cual se han llevado a cabo algunas diligencias investigativas conforme lo determina el Código de Procedimiento Penal. Estas investigaciones se encuentran en proceso de desarrollo.

En cuanto a la obligación de publicar en un diario de amplia circulación en Francia los hechos probados y los puntos resolutive de la Sentencia, así como una declaración de reconocimiento de responsabilidad internacional en la que pida disculpas al señor Tibi y a las demás víctimas, se nos ha informado que el 10 de diciembre del 2008, el entonces Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Gustavo JalkhRöben, mediante cadena de televisión nacional, pidió disculpas públicas a todas las víctimas de violaciones de derechos humanos por las cuales Ecuador había recibido una sentencia por parte de la Corte. Posteriormente, el 18 de septiembre de 2010 se publicaron las disculpas públicas en el Diario "Sud'Oest" de Bordeaux, Francia, en los términos acordados con la víctima⁵⁷.

Sobre a la obligación del Estado de establecer un programa de formación sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos en el tratamiento de reclusos y la creación de un comité interinstitucional con el fin de definir y ejecutar los programas de capacitación (punto resolutive decimotercero de la Sentencia), según ha sabido reportar la Cartera de Justicia, en el mes de noviembre del 2007 se creó el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos encargado de generar capacitaciones en derechos humanos para funcionarios del Estado⁵⁸.

⁵⁷ Mediante resolución de la Corte Interamericana de 03 de marzo del 2011, en el caso Tibi vs. Ecuador, la Corte manifestó en el párrafo 13 que "Por las consideraciones antes expuestas, esta Corte considera que el Estado ha dado cabal cumplimiento a los puntos resolutive undécimo y duodécimo de la Sentencia. Finalmente, este Tribunal valora el pedido de perdón del Estado realizado el 10 de diciembre de 2008 por las violaciones a los derechos humanos, por las cuales Ecuador había recibido una sentencia de la Corte Interamericana".

⁵⁸ Se añade que "En cuanto a la capacitación de la Policía Nacional en sus informes, el Estado señaló que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos coordinó, junto con el Ministerio de Gobierno y Policía (actual

La Corte en su resolución de marzo de 2011 manifestó que el Estado ha cumplido parcialmente⁵⁹ con el punto resolutivo décimo tercero de la sentencia en lo que se refiere a capacitación de los miembros de la Policía Nacional y los jueces.

Sobre la obligación de efectuar los pagos por concepto de indemnización material por la incautación de los bienes del señor Tibi (punto resolutivo decimocuarto inciso b) de la Sentencia, en su resolución de marzo del 2011, la Corte consideró en su resolución de marzo del 2011 que el Estado ha dado cumplimiento a este punto resolutivo. De la misma manera, en lo que respecta al pago de intereses correspondientes a los valores establecidos en los puntos resolutivos decimocuarto, decimoquinto y decimosexto de la sentencia, la Corte estableció en su resolución de marzo de 2011 que el Estado dio efectivo cumplimiento con el pago de dichos intereses.

Como vemos, el cumplimiento estatal de la sentencia del caso Daniel Tibi ha demandado una mayor cantidad de tiempo y esfuerzos institucionales para dar cumplimiento íntegro a la misma, tomando en consideración la manera como se produjo la violación de los derechos humanos del ciudadano referido y sobre todo por la dificultad de determinar de manera clara a qué instituciones les corresponde dar cumplimiento a las medidas dispuestas en la sentencia.

1.5.3. Caso José Mejía Idrovo vs. Ecuador (sentencia 05 de julio del 2011)

a) Antecedentes del caso

Según consta en la primera parte de la sentencia del caso José Mejía Idrovo vs. Ecuador, la Comisión Interamericana presentó el 19 de noviembre de 2009 ante la Corte Interamericana una demanda contra el Estado ecuatoriano. Como antecedente a este hecho, el 17 de marzo del 2009 la Comisión emitió el correspondiente Informe de Admisibilidad y Fondo No. 07/09 mediante el cual recomendó al Estado adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución de

Ministerio del Interior) y la Dirección de Educación de la Policía Nacional, un proceso de capacitación dirigido a aproximadamente dos mil quinientos miembros de la policía en catorce ciudades, entre las cuales se encuentra Quito, lugar de los hechos del caso. La capacitación tuvo lugar entre los meses de julio y diciembre de 2008, en la que se trataron temas de Derechos Humanos, Seguridad Ciudadana, Género y Diversidad, Movilidad Humana, Trata de Personas y No Discriminación. Por otra parte, se refirió a un proceso de formación de cincuenta y siete capacitadores de la Policía Nacional, iniciado en octubre de 2009 para formar aproximadamente tres mil policías sobre los nuevos contenidos del “Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial. Además, hizo referencia a una política conforme a la cual ningún policía puede ascender sin aprobar el módulo de derechos humanos impartido por la Dirección de Derechos Humanos de la Policía Nacional”. Fuente: Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, marzo, 2012.

⁵⁹ La Corte en la resolución citada declaró que “mantendrá abierto el procedimiento de supervisión de cumplimiento de los puntos pendientes de acatamiento en el presente caso a saber: a) identificar, juzgar y en su caso sancionar en un tiempo razonable a todos los responsables de las violaciones a los derechos del señor Daniel Tibi (...); b) crear un comité interinstitucional con el fin de definir y ejecutar los programas de capacitación en derechos humanos y tratamiento de reclusos, para el personal del ministerio público y penitenciario, incluyendo al personal médico, psiquiátrico y psicológico (...)”.

inconstitucionalidad de 12 de marzo del 2002 dictada por el ex Tribunal Constitucional y reparar el daño causado al ciudadano José Alfredo Mejía Idrovo. Es importante indicar que la Comisión expresó que el Estado ecuatoriano no adoptó las recomendaciones y por lo tanto se sometió el caso a la jurisdicción de la Corte.

Los hechos principales del caso radican en que en el año 2002, el señor José Mejía Idrovo obtuvo en su favor una sentencia dictada por el Tribunal Constitucional del Ecuador mediante la cual se declaró la inconstitucionalidad de los Decretos Ejecutivos a través de los cuales se decretó su disponibilidad y baja del Ejército Ecuatoriano (Fuerzas Armadas), además de la disposición de reparación de los daños provocados. Al respecto, la Comisión solicitó a la Corte que el caso sea sustanciado en la fase contenciosa⁶⁰ por cuanto habían transcurrido más de siete años sin que aquella resolución emitida por el ex Tribunal Constitucional del Ecuador se haya cumplido.

b) Resolución de la Corte

A partir de las consideraciones probatorias, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sentenció al Estado ecuatoriano de la siguiente manera:

Sobre la obligación de *restitución*, si bien los representantes de la víctima solicitaron que la Corte ordene al Estado la adopción de acciones que sean necesarias para que se realice el procedimiento de ascenso como lo ordenó la Corte Constitucional⁶¹, el Estado sostuvo que la irretroactividad del fallo del Tribunal Constitucional, no implicaba el ascenso del señor José Mejía Idrovo, motivo por

⁶⁰ En el proceso ante el Sistema Interamericano, el Estado presentó dos excepciones preliminares: argumento sobre tribunal de alzada o cuarta instancia y falta de agotamiento de recursos internos. En lo que respecta a la primera excepción, la Corte señaló que debía determinar si las actuaciones del Consejo de Oficiales Generales y del Tribunal Constitucional del Ecuador constituyeron o no una violación a la Convención Americana de Derechos Humanos (párrafo 22), mas no a la aplicación de las normas jurídicas internas, en cuyo caso, el Tribunal actuaría como cuarta instancia. Por tal razón, la Corte desestimó dicha excepción. Sobre la segunda excepción, la Corte Interamericana consideró que hasta antes de la publicación de la Constitución de Ecuador del 2008, no existía en el ordenamiento jurídico una acción adecuada que permita hacer efectivas las sentencias dictadas por el máximo órgano de control constitucional. Esta acción nace con la Constitución del 2008 y se denomina “acción por incumplimiento”, y no obstante de aquello, la víctima activó esta garantía el 22 de abril del 2009, misma que fue a su debido tiempo agotada. Con estas consideraciones, la Corte Interamericana desestimó la referida excepción.

⁶¹ En el párrafo 135 de la sentencia, la Corte señaló que “Los representantes solicitaron que la Corte ordene al Estado que ‘adopte las acciones que sean necesarias para que se realice el procedimiento de ascenso como lo ordena la Corte Constitucional, es decir que una vez que ha cumplido con los requisitos establecidos en la ley como lo señaló el Tribunal Constitucional, proceda de acuerdo a la legislación militar y el [C]onsejo de [Oficiales] Generales solicite a las autoridades respectivas la emisión de los decretos de ascenso y publique dichos decretos en la respectiva orden general’. La Comisión no tomó posición expresa sobre este punto y se limitó a solicitar a esta Corte que ‘ordene al Estado tomar las medidas necesarias para dar cumplimiento en forma eficiente a la sentencia del Tribunal Constitucional de [E]cuador emitida el 12 de marzo de 2002’”.

el cual el Tribunal Constitucional ordenó en cambio la reparación de los daños⁶². Ante ello, la Corte Interamericana pudo verificar que el 18 de octubre del 2010 el señor José Mejía Idrovo fue reincorporado al servicio activo como Coronel del Ejército, quedando de esta manera restituido en sus derechos y por lo tanto, la Corte consideró que fue reparado en aquel aspecto.

En cuanto a las medidas de satisfacción, la Corte Interamericana se refirió a la publicación de la sentencia, cuya elaboración debía efectuarse en el plazo de seis meses a partir de la notificación de la sentencia y que debía ser efectuada de la siguiente manera:

- a) El resumen oficial de la sentencia por una sola vez en el Registro Oficial;
- b) El resumen oficial de la sentencia por una sola vez en un diario de amplia circulación nacional; y
- c) La publicación de la sentencia íntegra por el período de un año en el sitio web oficial.

Sobre otro tipo de medidas de reparación solicitadas por las víctimas, es decir medidas de capacitación para funcionarios públicos y obligación de realizar investigaciones que derivaron en la violación, la Corte Interamericana consideró respectivamente que, en la primera medida, no se probó la violación del artículo 2 de la Convención o la existencia de patrones generalizados de incumplimiento de fallos, en virtud de lo cual se consideró innecesario ordenar dicha medida⁶³. En cuanto a la segunda medida, la Corte concluyó que no se logró demostrar la existencia de obstáculos que impidan la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables, en virtud de lo cual se determinó la inexistencia de un nexo causal que demuestre lo contrario⁶⁴.

En cuanto a la indemnización compensatoria por daños materiales e inmateriales, la Corte Interamericana observó la coincidencia entre las partes con el monto establecido por el propio Estado para reparar los daños materiales e inmateriales sufridos por la víctima, señalando que el Estado ecuatoriano debía pagar al señor José Mejía Idrovo la cantidad de trescientos ochenta y cuatro mil, treinta y tres dólares, con cincuenta y nueve centavos (\$384.033,59) a título de

⁶²En el párrafo 136 de la sentencia la Corte expresó “Al respecto, el Estado sostuvo que, contrariamente a lo que afirman los representantes, el fallo del Tribunal Constitucional, al no tener efecto retroactivo no implicaba el ascenso del señor Mejía Idrovo al grado inmediato superior. El Tribunal Constitucional ordenó en cambio la reparación de los daños”.

⁶³En el párrafo 144 de la sentencia se señaló “Este Tribunal estima que al no haberse probado la alegada violación del artículo 2 de la Convención o la existencia de patrones generalizados de incumplimiento de fallos, no resulta necesario ordenar dicha medida en el presente caso”.

⁶⁴Dentro del párrafo 146 de la sentencia, la Corte dijo “El Tribunal observa que no fue demostrado por los representantes la existencia de obstáculos que impidan la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables, por lo que dicha solicitud carece de nexo de causalidad con las violaciones declaradas en el presente fallo”.

indemnización compensatoria por los daños materiales e inmateriales, a ser pagados en el plazo de un año desde la notificación de la sentencia hacia el Estado⁶⁵.

Sobre la determinación de costas y gastos, la Corte fijó en equidad la cantidad de quince mil dólares (\$15.000), a manera de compensación de los gastos incurridos durante la sustanciación del litigio internacional⁶⁶.

c) Estado de cumplimiento de la sentencia José Mejía Idrovo vs. Ecuador

Con fecha 31 de enero del 2012⁶⁷, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, remitió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos un informe de cumplimiento de sentencia en aquellos puntos cuyo plazo fue establecido en el período de seis meses.

En cuanto a las medidas de satisfacción, específicamente a la obligación de publicar la sentencia en los términos detallados en la misma, el Estado ecuatoriano supo informar lo siguiente:

a) El Ministerio de Defensa Nacional publicó el resumen oficial de la sentencia en el Registro Oficial No. 611 de jueves 05 de enero del 2012, en las páginas 14 a 16.

b) El Ministerio de Defensa Nacional publicó el resumen oficial de la sentencia en el Diario “El Comercio” el día domingo 01 de enero del 2012.

⁶⁵En el párrafo 156 de la sentencia, la Corte manifestó “En atención a la coincidencia entre las partes con el monto establecido por el propio Estado para reparar los daños materiales e inmateriales sufridos por la víctima, la Corte, en el presente caso, estima pertinente acoger el monto de US\$ 358.033,59 (trescientos cincuenta y ocho mil treinta y tres dólares de los Estados Unidos de América con cincuenta y nueve centavos) propuesto por Ecuador, el cual se encuentra calculado hasta junio de 2009. Posteriormente, el Estado remitió a la Corte nueva información que incluye lo que correspondería al período comprendido entre junio de 2009 a septiembre de 2010 hasta la reincorporación del señor Mejía Idrovo a las fuerzas armadas. Teniendo en cuenta los parámetros del cálculo remitido por el Estado, este Tribunal fija, en equidad, la cantidad de US\$26,000.00 (veintiséis mil dólares de los Estados Unidos de América) por el mencionado período, que se adiciona al monto por concepto de daño material antes indicado. Por lo tanto, la Corte considera que el Estado debe pagar al señor Mejía Idrovo la suma total de US\$384,033.59 (trescientos ochenta y cuatro mil treinta y tres dólares de los Estados Unidos de América con cincuenta y nueve centavos) a título de indemnización compensatoria por los daños materiales e inmateriales. Dicho monto deberá ser pagado al señor Mejía Idrovo en el plazo de un año, a partir de la notificación de la presente Sentencia, sin la aplicación de ningún descuento o deducción por concepto de impuestos”.

⁶⁶En el párrafo 163 de la sentencia la Corte expuso “Sin perjuicio de lo anterior, y teniendo en cuenta que la víctima o sus representantes han incurrido en determinados gastos, la Corte fija en equidad una cantidad total de US\$15,000.00 (quince mil dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de costas y gastos incurridos en el litigio del proceso interamericano en el presente caso. Dicha cantidad deberá ser entregada al señor Mejía Idrovo, quien a su vez deberá entregar la cantidad que corresponda a las personas u organizaciones que lo hayan representado”.

⁶⁷Oficio No. 00836 de 31 de enero del 2012 suscrito por la Dra. María del Carmen Jácome, Subsecretaria de Derechos Humanos y Cultos remitido al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

c) El Ministerio de Defensa Nacional publicó en su página web www.midena.gob.ec la sentencia íntegra hasta cumplir el plazo de un año y paralelamente, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos también publicó en su página web www.minjusticia.gob.ec la sentencia íntegra. En tal virtud, estos documentos estarán disponibles hasta el 05 de julio del 2013.

En lo que respecta al pago de los valores por concepto de indemnización por daños materiales e inmateriales, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos ha sabido informar que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, dio cumplimiento al pago de los valores dispuestos por la Corte en el mes de junio del 2012⁶⁸.

Como podemos observar, este caso ha sido cumplido en su totalidad por parte del Estado Ecuatoriano y particularmente consideramos que la positiva voluntad política de los Ministerios de Defensa Nacional y Justicia, Derechos Humanos y Cultos, han permitido alcanzar este objetivo.

1.5.4. Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador (sentencia excepción preliminar y fondo de 06 de mayo del 2008 y sentencia de reparaciones y costas de 03 de marzo del 2011)

a) Antecedentes del caso

Según se determina en el párrafo 1 de la sentencia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió a la Corte Interamericana el 12 de diciembre del 2006, una demanda en contra del Estado ecuatoriano a partir de la denuncia signada con el número 12.054, a partir del requerimiento efectuado por los hermanos ecuatorianos María Salvador y Julio Guillermo Salvador Chiriboga.

Los hechos del caso, según expuso la Comisión Interamericana, se dieron entre diciembre de 1974 y septiembre de 1977 cuando los hermanos Salvador Chiriboga adquirieron por derecho de sucesión por parte de su padre, Guillermo Salvador Tobar, un predio de sesenta hectáreas ubicado en el lote denominado “Batán de Merizalde” de la ciudad de Quito. Años más tarde, en el mes de mayo de 1991, el Concejo Municipal del cantón Quito, declaró de utilidad pública, con fines de expropiación y de ocupación urgente, el bien inmueble propiedad de los hermanos

⁶⁸ Mediante oficio No. 2012-307-DJE de 22 de junio del 2012, el General de División, Marco Vera Ríos, Comandante General del Ejército se dirige a la abogada Carmen Simone Lasso, Viceministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, para informar que “(...) la Fuerza Terrestre ha dado cumplimiento al párrafo 156 de la Sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 5 de junio del 2011, en el caso No. 12.530 “Mejía Idrovo vs. Ecuador” conforme consta en el comprobante de pago que en fotocopia acompaño de fecha 23 de mayo del 2012, del que se desprende que se ha cancelado al señor Crnl. (S.P.) Mejía Idrovo José la suma de US\$399.033.59 que comprende los siguientes rubros: US\$384.033,59 por concepto de indemnización compensatoria por daños materiales e inmateriales y US\$15.000, por concepto de costas y gastos incurridos en el litigio del proceso”.

Salvador Chiriboga, situación que motivó a los ciudadanos expropiados a iniciar procesos judiciales en el derecho interno a fin de reclamar una justa indemnización por el predio expropiado.

Ante esta acción municipal, según determina el párrafo cuatro de la sentencia, la familia Salvador Chiriboga planteó tres acciones judiciales ante los jueces nacionales, a saber el recurso subjetivo No. 1016 en mayo de 1994 ante la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito; el recurso subjetivo No. 4431 de diciembre de 1997 ante la Sala Segunda del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito y c) el juicio de expropiación No. 1300-96 de julio de 1996 ante el Juzgado Noveno de lo Civil de Pichincha mediante el cual el Municipio presentó la demanda de expropiación del predio de los hermanos Salvador Chiriboga.

Al no encontrar respuesta favorable en la sustanciación, resolución y sentencia de estos procesos, la familia Salvador Chiriboga puso en conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos este caso, y aquella a su vez a la Corte Interamericana, manifestando que el Estado ecuatoriano es responsable por la violación de los derechos consagrados en los artículos 8 (garantías judiciales), 21 (derecho a la propiedad privada) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El problema jurídico principal, a nuestro criterio, radicó en la vulneración del derecho a la propiedad⁶⁹, invocado por la familia Salvador Chiriboga a la luz de lo establecido sobre este derecho, en la Convención Americana de Derechos Humanos, puesto que el Estado argumentó en la fase procesal oportuna que la limitación del derecho de propiedad se fundó en razones de utilidad pública y de interés social y se sujetó al pago de una justa indemnización (párrafo 10). Además, el Estado a través de sus representantes en la fase contenciosa, manifestó “que sólo reconocería una indemnización compensatoria que sea fijada en el marco del litigio nacional o interamericano y se sustente en una pericia imparcial y apegada al valor real del bien sin tomar en cuenta la plusvalía

⁶⁹ En el párrafo 60 de la sentencia, la Corte Interamericana define el derecho a la propiedad privada, de tal modo que “debe ser entendido dentro del contexto de una sociedad democrática donde para la prevalencia del bien común y los derechos colectivos deben existir medidas proporcionales que garanticen los derechos individuales. La función social de la propiedad es un elemento fundamental para el funcionamiento de la misma, y es por ello que el Estado, a fin de garantizar otros derechos fundamentales de vital relevancia para una sociedad específica, puede limitar o restringir el derecho a la propiedad privada, respetando siempre los supuestos contenidos en la norma del artículo 21 de la Convención, y los principios generales del derecho internacional”. Cualquier limitación al derecho a la propiedad, debe encontrarse precedida por preceptos legales claros a fin de que el Estado provoque el menor daño al núcleo esencial del derecho en mención. En este caso, la Corte Interamericana en sus párrafos 113 y 114, estableció que si bien el fin de la expropiación del terreno fue legítimo, el Estado Ecuatoriano no respetó los requisitos previstos en la Convención Interamericana al no cumplir los plazos procesales contemplados en la normativa nacional (recursos subjetivos) y establecidos como formalidades en el derecho interno, vulnerando el principio de legalidad, señalando por tanto que el procedimiento expropiatorio fue arbitrario y que la falta de pago de una justa indemnización de acuerdo con los estándares señalados en los párrafos 95 a 100 de la sentencia, constituye una violación al derecho de propiedad privada.

que hoy represente, si se ajusta a la realidad del país y al presupuesto anual municipal y sobretodo bajo el criterio de la Corte”⁷⁰.

Luego del análisis de los elementos probatorios y del acervo jurídico puesto en consideración de la Corte Interamericana, el Tribunal consideró que el Estado ecuatoriano fue responsable de la violación del derecho consagrado en el artículo 21.2. de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con los derechos establecidos en los artículos 8.1. y 25.1. del mismo instrumento (párrafo 118).

b) Resolución de la Corte

A diferencia de las sentencias dictadas en los casos Daniel Tibi, Albán Cornejo y José Mejía Idrovo (que incluyeron costas y reparaciones), la Corte Interamericana en su sentencia de mayo de 2008 (excepción preliminar y fondo), en primer lugar desestimó la falta de agotamiento de recursos internos interpuesta por el Estado y declaró que el Estado violó el derecho a la propiedad privada consagrado en el artículo 21.1 de la CADH en relación con los derechos a las garantías y protección judiciales, en perjuicio de María Salvador Chiriboga, decidiendo de esta manera que la determinación del monto y el pago de la indemnización justa por la expropiación de los bienes, así como cualquier otra medida tendiente a reparar las violaciones declaradas en sentencia, se hagan de común acuerdo entre el Estado y los representantes dentro de un plazo de seis meses a partir de la notificación del fallo (párrafo 135).

Ahora bien, durante los años 2008 y 2009, tanto el Estado Ecuatoriano como las víctimas intentaron dar cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Interamericana para que, de común acuerdo, se dé fin a este proceso. Sin embargo, en el mes de febrero del 2009, las partes procesales informaron que ante la imposibilidad de alcanzar dicho acuerdo, estarían a lo que disponga la Corte oportunamente. La decisión se fundamentó en lo dispuesto en los artículos 63.1 de la CADH y 57.1 del Reglamento, es decir, proseguir con la etapa de reparaciones⁷¹ en la sentencia de reparaciones y costas de 03 de marzo del 2011).

⁷⁰ Cfr. párrafo 11 de la sentencia.

⁷¹ La CADH señala “Art. 63.- 1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”. Por su parte, el artículo 57.1. del Reglamento de la Corte IDH manifiesta “Art. 57.- 1. Cuando en la sentencia de fondo no se hubiere decidió específicamente sobre reparaciones, la Corte fijará la oportunidad para su posterior decisión y determinará el procedimiento”.

A partir del análisis cualitativo de los peritajes que se efectuaron en este caso (párrafo 63)⁷², la Corte Interamericana (párrafo 65) observó que las diferencias relevantes entre los avalúos propuestos para la determinación de la justa indemnización tienen su origen en un desacuerdo entre las partes en lo relativo a la naturaleza jurídica del terreno y en particular, las limitaciones jurídicas al uso del bien impuesto por reglamentación de la Municipalidad de Quito. Por ello, en la parte correspondiente de resolución estableció lo siguiente:

Indemnizaciones:

a) Daño material: en cuanto al daño material, la Corte Interamericana efectuó un primer análisis sobre el pago de los intereses correspondientes, concluyendo que el Estado debe pagar los intereses simples devengados de acuerdo a la tasa Libor sobre el monto de una justa indemnización desde julio de 1997 hasta febrero del 2011, por un valor de nueve millones cuatrocientos treinta y cinco mil setecientos cincuenta y siete dólares de los Estados Unidos de América (US\$9,435,757.80), además de haber fijado el valor de dieciocho millones, setecientos cinco mil dólares (US\$18,705.000,00) como justa indemnización, aplicando los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y equidad.

b) En cuanto al monto de impuestos y multas, la Corte Interamericana (párrafo 124) dispuso que el Estado pague la cantidad de cuarenta y tres mil noventa y nueve dólares de los Estados Unidos de América, con diez centavos (US\$43.099.10) en el plazo de seis meses contados desde la notificación de la sentencia.

c) Sobre el daño inmaterial, la Corte fijó el valor de diez mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$10.000,00) a ser pagados por el Estado a la señora María Salvador Chiriboga (párrafo 112). Finalmente la Corte fijó en equidad el valor de cincuenta mil dólares (US\$50.000,00) por concepto de costas y gastos a fin de que sean entregados a sus representantes (párrafo 141).

Medidas de satisfacción y garantías de no repetición:

⁷² a) Consignación del Municipio al momento de la presentación de la demanda de expropiación - de acuerdo al valor catastral- por 225.990.625,00 sucres a favor de la víctima; b) el perito Vicente Domínguez Zambrano, fijó el avalúo de US\$55.567.055,00 – incluyendo el bosque de eucaliptos-; c) el perito Manuel Silva Vásquez, en el fuero interno, fijó el avalúo en US\$41.883,379,12 –incluyendo el bosque de eucaliptos-, y estimó un cálculo al año 1996 en US\$18.201.230,62; e) el juzgado noveno fijó en su sentencia de 03 de abril de 2009, la cantidad de US\$41.214.233,12 como valor del predio expropiado; f) el perito Gutiérrez Castillo fijó el avalúo por US\$58.111.875,00; g) la perito Jackeline Jaramillo Barcia fijó el precio en US\$42.180.504,47; h) el perito Rodrigo Borja fijó el avalúo del bosque de eucaliptos en US\$1.174.735,00; e i) el perito Gonzalo Estupiñán Narváez fijó el avalúo en US\$6.043.635,25.

La Corte Interamericana dispuso como medidas de satisfacción no pecuniarias, la publicación de los párrafos 1 a 12, 44 a 46, 54, 60, 63, 65, 69 a 91, 95 a 100, 103 a 118, 123, 124, 129, 133 y 134 de la sentencia emitida el 06 de mayo del 2008 y los párrafos 2, 3, 32 a 36, 44 a 85, 93 a 104, 111, 112, 122 a 124, 127, 129, 131, 141 de la sentencia de costas y reparación, así como los puntos resolutive de ambas sentencias, y en otro diario de amplia circulación nacional el resumen oficial de la sentencia que debe incluir lo pertinente de la sentencia de fondo como de la sentencia de costas y reparaciones, en el plazo de seis meses⁷³.

La Corte Interamericana no aceptó el pedido de los peticionarios para efectuar un evento de reconocimiento público de responsabilidad internacional ni tampoco la implementación de medidas de capacitación para funcionarios administrativos y judiciales⁷⁴.

c) Estado de cumplimiento de la sentencia Salvador Chiriboga vs. Ecuador

El caso Salvador Chiriboga ha sido uno de los casos en el que el Estado ecuatoriano fue sentenciado por la Corte Interamericana y cuyo cumplimiento ha presentado cierto tipo de dificultades en el orden interno, mismas que han impedido un adecuado proceso de acatamiento de las medidas establecidas en la resolución.

Podríamos pensar que aún cuando la Corte Interamericana otorgó la posibilidad al Estado y a las víctimas y sus representantes de llegar a un acuerdo en el 2008 para determinar en conjunto el monto y el pago de justa indemnización por la expropiación del bien inmueble, así como la adopción de otras medidas tendientes a reparar las violaciones declaradas en sentencia, la falta de acuerdo entre las partes no concretizó dicha posibilidad.

Ante ello y frente a la emisión de una nueva sentencia en el mes de marzo del 2011, el Estado ecuatoriano a través del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, efectuó una serie de reuniones de trabajo con las autoridades de aquellas instituciones públicas vinculadas a este caso, principalmente con el Municipio de Quito, puesto que si bien la sentencia dispuso a que el “Estado ecuatoriano” efectúe las acciones tendientes a reparar a las víctimas, dicho instrumento no estableció (ni tampoco tenía la obligación jurídica de hacerlo) de manera clara cuál era la institución pública llamada a cumplir con los puntos resolutive de la sentencia.

Recordemos que el Estado ecuatoriano fue sentenciado por haber violado principalmente el derecho a la propiedad establecido en el artículo 21.2 de la Convención Americana de Derechos

⁷³ Cfr. párrafo 127 de la sentencia de costas y reparación.

⁷⁴ Cfr. párrafos 129 y 131 de la sentencia de costas y reparación.

Humanos, en concordancia con los derechos reconocidos en los artículos 8.1. y 25.1. Sin embargo, la acción que motivó a las víctimas a activar su derecho de tutela judicial en los órganos de administración de justicia en el derecho interno y que posteriormente, se elevó para conocimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tuvo su origen en una decisión de una entidad administrativa local: el Municipio de la ciudad de Quito.

Por ello durante los procesos correspondientes de negociación entre las instituciones públicas competentes, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, en uso de su atribución legal conferida en el Decreto Ejecutivo No. 1317, efectuó aquellas acciones tendientes a *coordinar* la ejecución de la sentencia del caso Salvador Chiriboga, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2 de dicho Decreto la función de “Art. 2.- (...) 3. *Coordinar con la entidad del Estado competente la realización de medidas necesarias para dar cumplimiento integral a las obligaciones*”. No obstante, los resultados no fueron los esperados, debiendo el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, asumir una responsabilidad mayor a la conferida en el Decreto Ejecutivo 1317, en virtud de lo cual, dicha Cartera de Estado ha sabido informar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos el estado del cumplimiento de la sentencia en los siguientes términos⁷⁵:

1) En cuanto a la obligación del pago por daño material dispuesto en sentencia, así como el pago de intereses simples, en base a la disposición de la Corte para pagar estos montos en valores iguales durante cinco años sucesivos (obligación de tracto sucesivo), el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos confirmó que con fecha 29 de marzo del 2012 se depositó en la cuenta de la señora María Salvador Chiriboga el valor de cinco millones seiscientos veintiocho mil, ciento cincuenta y un dólares de los Estados Unidos de América con sesenta centavos (US\$5.628.151,60), valor en el cual se encuentra incluida la primera parte del pago por justo precio y la primera parte del valor por intereses devengados. Este mismo valor, conforme dispone la sentencia, deberá ser pagado durante los años 2013, 2014, 2015 y 2016 a fin cumplir íntegramente la disposición contenida en la sentencia.

2) En cuanto al pago del daño inmaterial (US\$10.000,00) y el pago de costas y gastos (US\$50.000,00), el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos del Ecuador confirmó que con fecha 23 de marzo del 2012 se efectuó la transferencia bancaria desde el Ministerio de Finanzas a la cuenta de la señora María Salvador Chiriboga, por lo que esta parte de la obligación se encuentra cumplida.

⁷⁵ Información obtenida del informe de cumplimiento de sentencia remitido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos del Ecuador mediante oficio No. 4007 de 23 de mayo del 2012.

3) Sobre la obligación de pagar el valor de impuestos y multas indebidamente cobrados, valor que ascendió al monto de cuarenta y tres mil noventa y nueve dólares de los Estados Unidos de América (US\$43.099), el Estado ecuatoriano informó a la Corte que con fecha de 23 de septiembre del 2011, se efectivizó la transferencia económica de este monto a la cuenta de la señora María Salvador Chiriboga.

4) Sobre la obligación de publicar en el plazo de seis meses en el Registro Oficial los párrafos señalados *supra* de las sentencias de mayo del 2008 y marzo del 2011, el Ministerio de Justicia informó a la Corte Interamericana el 20 de enero del 2012, en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 623 se publicó entre las páginas 9 a 25 lo dispuesto por la Corte Interamericana.

5) Finalmente, sobre la publicación del Resumen Oficial de la Sentencia por una sola vez en un diario de amplia circulación nacional, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos reportó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que el viernes 18 de mayo del 2012 se publicó el resumen oficial de la sentencia en el Diario “El Telégrafo” en la página número 7.

De este modo, observamos que el Estado Ecuatoriano, aún con las limitaciones internas que significaron los procesos de coordinación de la ejecución de esta sentencia con el Municipio de la ciudad de Quito, ha dado cumplimiento parcial a la sentencia dictada por este caso y en los años siguientes, el Estado ecuatoriano deberá continuar con el cumplimiento sucesivo de reparar económicamente a la señora Salvador Chiriboga a través del pago correspondiente al justo precio e intereses vencidos por parte de la institución competente. Empero, sin que el Estado pretenda evadir su responsabilidad internacional en el tema, es fundamental señalar que jurídicamente el rol del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos no es subsidiario al momento de cumplir una obligación internacional.

Como quedó establecido *supra*, el rol de dicha entidad es coordinar la ejecución de la decisión internacional, más no ejecutarla directamente o responder por violaciones a derechos humanos garantizados en la Convención Americana, en las que han incurrido otras instituciones y entidades del Estado Ecuatoriano por acción, omisión, retardo, aquiescencia, o cualquier otro tipo, aun aquellas no pertenecientes únicamente al Poder Ejecutivo⁷⁶.

⁷⁶Carlos Martín Beristein, op. cit., en págs. 121 a 130, plantea ocho principales causas internas en los Estados que representan obstáculos al momento de ejecutar una sentencia del Sistema Interamericano, que a decir del autor son: 1) Las visiones restringidas sobre la reparación; 2) La dificultad de llevar a cabo cambios estructurales; 3) Falta de presupuesto específico; 4) Problemas de coordinación entre las agencias del Estado; 5) **Implicación de otros poderes del Estado en el cumplimiento**; 6) Dificultades de la burocracia estatal; 7) Problemas de interpretación de relación con las víctimas y representantes; y 8) Grado de precisión de la medida.

1.6. Consideraciones previas para la implementación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano de la acción constitucional por incumplimiento de sentencias dictadas por organismos internacionales como medio procesal coadyuvante a la acción del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos

Carlos Ayala Corao sostiene que “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”⁷⁷.

Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, además de representar *per se* para las víctimas, una forma de reparación, constituyen una declaración internacional de responsabilidad de un Estado por haber incurrido en hechos ilícitos o contrarios a las normas de derecho internacional. El Estado es “responsable internacionalmente cuando sus agentes lesionan – por acción u omisión – los derechos de sus nacionales”⁷⁸.

La responsabilidad internacional de los Estados frente a violaciones de derechos humanos en los que han incurrido por acción u omisión de sus agentes, y por efecto de lo cual, han recibido una sentencia dictada por un órgano internacional de protección de derechos humanos, debe necesariamente venir acompañada en el plano interno de la suficiente voluntad política para que se estructuren estamentos orgánicos debidamente institucionalizados, que permitan dar cumplimiento adecuado y efectivo a las resoluciones emanadas de los órganos internacionales de protección de derechos humanos. Pensemos, por ejemplo, que en el caso *Mejía Idrovo vs. Ecuador*, el Ministerio de Defensa no hubiese asumido la responsabilidad de destinar parte de su presupuesto institucional al pago de las indemnizaciones ordenadas por la Corte en el plazo previsto por aquella; o que en el caso *Salvador Chiriboga*, aun cuando la vulneración del derecho a la propiedad fue responsabilidad del Municipio de Quito y por ende, las medidas establecidas en la sentencia debían ser asumidas por dicha entidad, esta entidad no cumplió con la medida de publicar el resumen oficial de la sentencia en un Diario de circulación nacional y que esta acción debió ser asumida por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en nombre del Estado.

⁷⁷ Carlos Ayala, op. cit., p. 133

⁷⁸ Eduardo García de Enterría, *Manual de derecho internacional público*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1975, p. 401.

Pero vamos más allá, ¿qué sucedería si en el caso Salvador Chiriboga, el Municipio mantiene una postura política según la cual anuncia que la responsabilidad de asumir los pagos indemnizatorios ordenados en sentencia, deben ser responsabilidad exclusiva del Gobierno Central, a través de su Ministerio de Finanzas? ¿Cómo respondería el Estado ante la Corte Interamericana si en el caso Daniel Tibi, la Fiscalía General del Estado y el Poder Judicial, emiten resoluciones internas según las cuales se declaran prescritas las acciones penales en contra de aquellas personas que incurrieron en las violaciones determinadas en la sentencia? ¿Cómo podría el Estado ecuatoriano informar a la Corte Interamericana el cumplimiento de la medida de difundir los derechos de los pacientes, según se dispuso en el caso Albán Cornejo, si dentro de la Planificación Anual del Ministerio de Salud no se contempla algún plan o programa para cumplir aquel objetivo?

Recordemos que las medidas de reparación que la Corte Interamericana dispone en sus sentencias, son de diverso tipo y naturaleza, tales como pagos indemnizatorios por daño material, inmaterial, costas y gastos, intereses, realización de actos o eventos de reconocimiento de responsabilidad y desagravio, implementación de programas de capacitación en derechos humanos, desarrollo de programas médicos y psicológicos para víctimas, publicación de sentencias, colocación de monumentos, adecuación de condiciones en los sistemas de rehabilitación social, revocar decisiones judiciales de prescripción, difusión de material de derechos humanos para determinados grupos poblacionales, liberación de personas privadas de su libertad con sentencia en firme, creación de fideicomisos que administren recursos, anulación de sentencias judiciales y de concesión de amnistías, modificación de normas jurídicas, tipificación de delitos, reapertura de casos para investigación, enjuiciamiento y sanción de responsables de violaciones a derechos humanos, implementación de nuevos procesos judiciales en los que se garantice el derecho de defensa a las víctimas, entre otras.

Las medidas de reparación tienen “como objeto fundamental el proporcionar a la víctima y sus familiares la *restitutio in integrum* de los daños causados”⁷⁹ y por ello en “sus sentencias la Corte ordena el establecimiento de medidas de satisfacción y no repetición, que den cuenta de la centralidad de la víctima en el proceso pero que también ofrezcan a los Estados suficiente guía sobre los aspectos estructurales a modificar, en orden de evitar la recurrencia de hechos violatorios (...)”⁸⁰.

⁷⁹ Manuel Ventura, op. cit., p. 5

⁸⁰ Viviana Krsticevic, op. cit., p. 25

Eduardo Román González⁸¹ sigue este orden de ideas poniendo en consideración las siguientes interrogantes: a) ¿A quién correspondería aplicar la sentencia de la Corte IDH, al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, a la autoridad que resolvió el último recurso interno intentado antes de acudir al SIDH, o bien, a la autoridad que emitió el primer acto de violación a los derechos fundamentales? b) ¿A quién correspondería pagar la indemnización en caso de que se contemplara en la sentencia emitida por la Corte IDH? Es decir, ¿con cargo a cuál partida presupuestal del Presupuesto de Egresos (...) se haría dicho pago?

Estas preguntas no escapan a la realidad jurídica de los países que han reconocido la jurisdicción de la Corte Interamericana. Javier Mijangos y González señala que “la aceptación del efecto directo de las sentencias de la CIDH no representa mayor problema en el sistema interamericano. Otro asunto mucho más complejo es la articulación normativa de la eficacia interna de la jurisprudencia regional y los conflictos que surgen con el efecto de cosa juzgada que tienen las sentencias nacionales⁸²”.

Nuestras interrogantes nos deben conducir a establecer que el rol coordinador del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, puede diluirse cuando las instituciones responsables de la violación, no llegan a comprender la relevancia de las decisiones de la Corte Interamericana.

Dicho en otras palabras, creemos que la falta o una inexistente voluntad política, sumada a la poca importancia que ciertas instituciones otorgan a las decisiones del Sistema Interamericano, dan como resultado un detonante que cierra cualquier posibilidad al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos para coordinar la ejecución de sentencias.

Del análisis efectuado en los casos Daniel Tibi, Albán Cornejo, Mejía Idrovo y Salvador Chiriboga, no hemos evidenciado mayores inconvenientes al momento de cumplir medidas como publicaciones de los resúmenes oficiales de las sentencias interamericanas en el Registro Oficial o en diarios de circulación nacional. Pero cuando nos encontramos frente a la ejecución de medidas mucho más complejas, nos preguntamos ¿el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos del Ecuador es competente para modificar una ley o un cuerpo normativo, o en su defecto disponer u ordenar a la Asamblea Nacional como órgano legislativo que proceda de tal manera? ¿Resulta suficiente la competencia de *coordinar la ejecución de una sentencia* para disponer la reapertura de

⁸¹ Eduardo Román González, *La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en México*, en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 14, mayo 2003 obtenido desde <http://doctrina.vlex.com.mx/vid/oacute-sentencias-interamericana-eacute-77385783> el 06 de marzo del 2012.

⁸² Javier Mijangos y González, *Breves notas sobre la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su recepción por los tribunales federales mexicanos*, obtenido desde <http://www.iidpc.org/pdf/ajr6Mijangos.pdf> el 06 de marzo del 2012.

casos que han sido declarados prescritos por la justicia ecuatoriana? ¿Es el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos del Ecuador, a través de su Decreto Ejecutivo 1317 el responsable de efectuar erogaciones fiscales de su presupuesto para cubrir los costos de indemnización dispuestos por la Corte Interamericana, en casos cuya responsabilidad atañe a entidades administrativas como los Gobiernos Autónomos Descentralizados? ¿Cuenta el Ministerio de Justicia del Ecuador con la competencia de ordenar la reapertura de los casos penales que permitieron la impunidad, por ejemplo en el caso Albán Cornejo? ¿Corresponde al Ministerio de Justicia retirar y desactivar la pentolita existente en el territorio de la Comunidad Indígena Kichwa Sarayaku?

Recordemos que en líneas anteriores hicimos referencia a un criterio emitido por la Corte Interamericana en el cual se manifestaba que “Los Estados Partes en la Convención deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos propios (*effet utile*) en el plano de sus respectivos derechos internos. Este principio se aplica no sólo en relación con las normas sustantivas de los tratados de derechos humanos (es decir, las que contienen disposiciones sobre los derechos protegidos), sino también en relación con las normas procesales, como las que se refieren al cumplimiento de las decisiones de la Corte”⁸³.

Así, en un hecho innovador y paradigmático, el Estado ecuatoriano elevó a rango constitucional un mecanismo procesal tendiente a sancionar el incumplimiento de los preceptos dispuestos en las sentencias emitidas por la Corte Interamericana, por parte de las instituciones estatales invocadas a dicho cumplimiento. Esta acción adoptó el nombre de “acción por incumplimiento” misma que, entre otros aspectos, constituye una expresión del Derecho Procesal Constitucional tendiente a garantizar el cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana en el plano interno (*effet utile*), desde una óptica jurisdiccional que complementaría el rol actual del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos del Ecuador.

La función que otorgaría la acción constitucional por incumplimiento no es equivalente a la existencia de un cuerpo normativo que permita ejecutar las sentencias internacionales de manera inmediata, pero sin duda, representa un mecanismo jurisdiccional adecuado tendiente a alcanzar ese fin. Por ello, luego de haber efectuado una revisión al estado de la ejecución de algunas de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana y luego de haber analizado la dificultad que encuentra el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos al coordinar la ejecución de algunas medidas ordenadas en las sentencias, damos paso al segundo capítulo en el cual abordaremos la estructura de la acción por incumplimiento desde la óptica del Derecho Procesal.

⁸³ *Supra* pág. 9.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL POR INCUMPLIMIENTO EN EL CONTEXTO PROCESAL ECUATORIANO

Este segundo capítulo tiene como objeto presentar una aproximación a la acción constitucional por incumplimiento en el contexto del Derecho Procesal Constitucional⁸⁴, llevada hacia su aplicación en el caso de incumplimiento de sentencias dictadas por órganos internacionales de protección de derechos humanos. Finalmente, a través de una adecuada sustentación teórica, procuraremos abrir el camino en el tercer capítulo para dar paso a una propuesta normativa de un mejor procedimiento de aplicación de la acción por incumplimiento, en su relación con el rol que cumple actualmente el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos sobre la base de las competencias determinadas en el Decreto Ejecutivo No. 1317, analizado en el primer capítulo.

⁸⁴Según Hernán Salgado Pesantez, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Ediciones Legales, cuarta edición, Quito, 2012, p. 8, el Derecho Constitucional tiene en común con el Derecho Procesal “establecer los principios que regulan la administración de justicia en los ámbitos penal, civil, laboral, administrativo, fiscal, las reglas que garantizan el debido proceso, la unidad jurisdiccional, la independencia y la responsabilidad de los jueces. Como una sub rama autónoma se ha desarrollado el Derecho Procesal Constitucional que tiene a su cargo los mecanismos procesales para la vigencia de la supremacía constitucional y la protección de los derechos humanos (acción de inconstitucionalidad, recurso de habeas corpus, acción de amparo, de habeas data, entre otras garantías de los derechos”. De su parte, el procesalista José Almagro Nosete, en *Constitución y proceso*, editorial Bosch, Barcelona, 1984, págs. 157 y 158, afirma que el “fundador del Derecho Procesal Constitucional fue, sin duda, el jurista vienés Hans Kelsen, inspirador de la regulación en la Constitución austríaca de 1920 de una jurisdicción especial cuyo fin específico era la resolución de procesos exclusivamente constitucionales”. Por otro lado, Gustav Zagrebelsky, citado en Osvaldo Alfredo Gonzámi, *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*, Rubinzal – Culzoni editores, Argentina, 2006, p. 19, “se pregunta si se puede hablar de un Derecho Procesal Constitucional con referencia al conjunto de reglas – todas a interpretar – relativas a la instauración de los juicios constitucionales y la representación en éstos de posiciones subjetivas, las modalidades de la acción de la Corte Constitucional, los caracteres y efectos de sus decisiones: en síntesis, las reglas a través de las cuales la Constitución viene puesta en condición de desarrollar la función de criterio de juicio práctico para la resolución judicial de las controversias pertenecientes a su esfera”. En un punto intermedio Héctor Fix Zamudio, en *Breves reflexiones sobre el concepto y contenido del Derecho Procesal Constitucional*, tomado de la obra *Derecho Procesal Constitucional*, coord. por Eduardo Ferrer Mac- Gregor, editorial Porrúa, segunda edición, México, 1993, tomo I, págs. 269 y siguientes, señala que “la única forma de delimitar ambas materias, es la consideración de que pueden configurarse dos materias en estudio, una que podemos calificar como Derecho Procesal Constitucional en sentido estricto, y la otra Derecho Constitucional Procesal (...) El primero, tiene como objeto esencial el análisis de las garantías constitucionales en sentido actual, es decir los instrumentos predominantemente procesales que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los órganos del poder. De distinta manera el que se puede clasificar como Derecho Constitucional Procesal, examine las instituciones procesales desde el ángulo y las perspectivas del Derecho Constitucional, debido a que las constituciones contemporáneas, especialmente las surgidas en esta segunda posguerra, han elevado a la jerarquía de normas fundamentales a varias instituciones de carácter procesal, y si bien es verdad que con anterioridad, algunas de ellas ya figuraban en las cartas constitucionales clásicas, lo eran en forma aisladas, en tanto que en la actualidad existe la conciencia de otorgar rango constitucional a las categorías procesales de mayor importancia”. Con estos antecedentes, en esta tesis usaremos el término de Derecho Procesal Constitucional para referirnos a la estructuración de los principios procesales en la implementación de la acción por incumplimiento de sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2.1. Acción constitucional por incumplimiento: antecedentes

Dentro de la Teoría General del Proceso, la jurisdicción, además de constituir la piedra angular en el ejercicio de la administración de justicia y un poder otorgado a los jueces, representa “la función estatal que tiene el cometido de dirimir los conflictos entre los individuos para imponer el derecho”⁸⁵.

Esta Función estatal, la de administrar justicia, se cumple a través de órganos públicos (organización judicial o Derecho Procesal Orgánico) los cuales “son la materialización del Derecho, que es encargado de su aplicación, y constituye la institucionalidad propiamente dicha. Las normas jurídicas para ser aplicadas eficazmente, requieren de una institucionalidad que las garantice. En un Estado de derecho o de derechos, como el caso ecuatoriano, éste legitima a la autoridad, que encarna la institucionalidad, y la autoridad aplica el Derecho”⁸⁶. En otras palabras, la aplicación de las normas jurídicas en un Estado de Derecho, necesariamente requieren de manera *ex ante* la existencia de órganos, instituciones, estamentos y organismos, dotados de la posibilidad de aplicar normativa jurídica y que aquella competencia, tenga su origen en los propios cuerpos normativos que las instituyen.

Hernando Devis Echandía, retomando el concepto de jurisdicción, la define como “la soberanía del Estado, aplicada por conducto del órgano especial a la función de administrar justicia, principalmente para la realización o garantía del derecho objetivo de la libertad y de la dignidad humanas. Secundariamente entiende a la jurisdicción como mecanismo para la composición de los litigios o para dar certeza jurídica a los derechos subjetivos, o para investigar o sancionar los delitos e ilícitos de toda clase o adoptar medidas de seguridad ante ellos, mediante la aplicación de la ley a casos concretos, de acuerdo con determinados procedimientos mediante decisiones obligatorias”⁸⁷.

Así, la jurisdicción constitucional, que hoy en día se desarrolla en los países promotores de la existencia de Tribunales o Cortes Constitucionales, representa también una expresión de la jurisdicción abordada por Devis Echandía y por Enrique Véscovi, pues como sabemos la Corte

⁸⁵ Enrique Véscovi, *Teoría General del Proceso*, Editorial Temis S.A., Segunda Edición, Santa Fe de Botogá, Colombia, 1999, p. 5.

⁸⁶ Ramiro Ávila, *Retos de una nueva institucionalidad estatal*, en *Neoconstitucionalismo y Sociedad*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Serie Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008, p. 19., añade que “Por órganos comprenderemos no sólo a las autoridades y personas que actúan representando al Estado o con su aquiescencia, sino todo el aparato burocrático que tiene competencias, recursos y ejerce poder sobre las personas. Los órganos son, por ejemplo, las funciones del Estado, los ministerios, las instancias públicas; en suma, los órganos son los componentes del Estado que toman decisiones y actúan reforzando el *establishment* o alterándolo”.

⁸⁷ Devis Echandía, op. cit., p. 97

Constitucional, en el caso ecuatoriano, es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en dicha materia.

Recordemos que el desarrollo histórico de la justicia constitucional, Hans Kelsen propuso la creación de tribunales constitucionales bajo la consideración de que la Norma Fundamental de un Estado no era solamente una regla de procedimientos, sino un conjunto de dogmas que nutrían la esencia del Estado⁸⁸. Así, a partir de los diversos sistemas desarrollados para la actuación de los tribunales y cortes constitucionales en diversos sistemas jurídicos existentes a nivel mundial, el Ecuador adoptó con su Constitución del 2008 la implementación de una Corte Constitucional competente para garantizar la supremacía de la Constitución bajo en el sistema de control constitucional concentrado⁸⁹.

La Corte Constitucional ecuatoriana se estructura como un órgano dotado de jurisdicción que protege los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, otorgándole aquellas atribuciones innovadoras que garantizan dicha protección, debiendo señalar que entre aquellas nuevas atribuciones se encuentran: interpretación constitucional, el control abstracto, el control constitucional de normas conexas, el control constitucional de actos administrativos, la acción de incumplimiento (o correctamente acción *por*

⁸⁸ Osvaldo Gonzáni, op. cit., p. 36.

⁸⁹ Para profundizar en el estudio de los sistemas de control constitucional, recomendamos revisar a Francisco Fernández Segado, *La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los Sistemas Americano y Europeo- Kelseniano*, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004. Además, recomendamos a Néstor Pedro Sagués, en su ensayo *Justicia Constitucional y Control de la Ley en América Latina*, en *La Justicia Constitucional en la Actualidad*, Corporación Editora Nacional, Instituto de Derecho Público Comparado – Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas y Tribunal Constitucional del Ecuador, Quito, 2002, págs. 172 a 200, quien plantea como alternativas a los modelos de control constitucional los siguientes: sistema judicial difuso, sistema judicial concentrado, sistema judicial biconcentrado, sistemas mixtos (judicial difuso, con más control concentrado en un órgano no especializado en lo Constitucional; judicial difuso, con más control concentrado en un órgano especializado en lo constitucional; judicial difuso, con más control concentrado en un órgano extra poder; judicial concentrado, con más Tribunal Constitucional extra poder) y control no judicial (parlamentario). Finalmente, hemos visto necesario citar a Claudia Escobar García, en *Del Tribunal a la Corte ¿Tránsito hacia una nueva justicia constitucional?*, en *Constitución del 2008 en el contexto andino: análisis de la doctrina y el derecho comparado*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Serie Neoconstitucionalismo y Sociedad, Ecuador, pág. 340 y 341, quien señala “Por último, resulta preocupante que se continúe confundiendo el control difuso con el control concreto de constitucionalidad, y al control concentrado con el control abstracto. **El carácter difuso o concentrado del control se refiere a los órganos que lo efectúan: si es efectuado por todos los órganos judiciales es difuso, mientras que si es realizado por un único órgano de cierre (Corte o Tribunal Constitucional), es concentrado.** El que sea concreto o abstracto se refiere, no a los órganos que lo realizan, sino el tipo de examen que efectúa el juez constitucional: en el control abstracto el juez constitucional se limita a examinar si el contenido de la norma jurídica es contrario a las disposiciones constitucionales, mientras que en el control concreto se examina si el acto de aplicación al caso particular genera alguna situación de inconstitucionalidad; se trata, entonces de dos juicios diferentes: una norma puede ser en general ajustada a la Constitución, pero su aplicación a casos particulares puede generar situaciones de inconstitucionalidad; por ese motivo, el control difuso, bien puede ser control concreto, o bien puede ser el control abstracto; en un caso el juez ordinario detecta que existe una incompatibilidad entre el contenido de una norma jurídica y el de la Constitución, y en el otro únicamente se examina si la aplicación al caso particular se ajusta o no a las disposiciones constitucionales”.

incumplimiento), la posibilidad de emitir jurisprudencia obligatoria, dirimir conflictos de competencia, evaluar la constitucionalidad de los estados de excepción, declarar la inconstitucionalidad por omisión, aplicar el control constitucional previo y dictámenes de constitucionalidad, entre otras⁹⁰.

De entre dichas atribuciones, resaltamos aquella según la cual, la Corte Constitucional cuenta con la competencia para proteger derechos humanos cuando la violación de los mismos ha sido declarada a través de una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ante el *no acatamiento* de dicha resolución por parte de instituciones del Estado ecuatoriano.

Esta función se pretende cumplir a través de la acción constitucional por incumplimiento⁹¹.

2.2. La acción constitucional por incumplimiento

Luis Cueva Carrión define a la acción constitucional por incumplimiento como “una garantía constitucional y uno de los más importantes medios procesales de protección de los derechos, por ella es posible lograr que las leyes se apliquen y que, las sentencias, las resoluciones y los actos administrativos se cumplan, y, para exigir el cumplimiento, debe intervenir la Corte Constitucional, porque ningún derecho puede ser efectivo sin la oportuna intervención de una autoridad pública”⁹²

La acción por incumplimiento⁹³ o acción *de* cumplimiento, como la ha definido el Tribunal Constitucional del Perú, es “un proceso judicial de carácter constitucional que tiene como finalidad proteger el derecho de las personas a que las autoridades competentes cumplan lo dispuestos por las leyes o lo dispuesto por algún acto administrativo, cuando ellas se muestran renuentes a ello. Lo

⁹⁰ Recomendamos para ampliación de esta información, revisar a Agustín Grijalva Jiménez, *Perspectivas y Desafíos de la Corte Constitucional*, en *Desafíos Constitucionales: La Constitución ecuatoriana en perspectiva*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Tribunal Constitucional, Serie Neoconstitucionalismo y Sociedad, Ecuador, 2008, págs. 261 a 269.

⁹¹ Grijalva Jiménez, op. cit., p. 264 añade sobre la Acción por Incumplimiento “El artículo 436-5 atribuye a la Corte el conocimiento, a petición de parte, de acciones por incumplimiento de actos administrativos así como de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos. El artículo 93 de la nueva Constitución también se refiere a esta atribución aunque en términos amplios puesto que alude, de forma muy general, a ‘normas que integran el sistema jurídico’. La acción por incumplimiento en países como Colombia o Perú tiene un ámbito más restringido, en tanto se limita a leyes y actos administrativos, aunque esto plantea la paradoja de la ausencia de esta acción para normas de rango constitucional. Tampoco es del todo claro que esta función corresponda, de forma específica o exclusiva, a la Corte Constitucional. En todo caso, deberá ser la propia Corte la que, mediante su jurisprudencia y considerando los requisitos de cumplimiento de obligación clara, expresa y exigible del artículo 93 de la nueva Constitución, delimite, en términos operativos, esta atribución”.

⁹² Luis Cueva Carrión, *Acción constitucional por incumplimiento*, Ediciones Cueva Carrión, 2011, p. 27.

⁹³ En sentido semántico, referirse a “acción por incumplimiento” equivale “acción de cumplimiento”. En ambos conceptos, la idea supone el “no acatamiento” de una disposición normativa por parte de algún órgano del Poder Público. Entonces el *leitmotiv* de esta acción constitucional requiere como premisa la inacción del Estado – a través de sus instituciones – a cumplir normas jurídicas.

puede presentar el mismo afectado o cualquier otra persona en su nombre, si el juez comprueba que efectivamente aquéllas se ha producido, ordena que la autoridad demandada cumpla lo dispuesta por la ley o lo prescrito por el acto administrativo”⁹⁴.

Edgardo Villamil Portilla, en Perú, señala que “la acción de cumplimiento se perfila como un remedio ante la negligencia del aparato estatal que por las múltiples funciones de su labor operativa demanda; ello se traduce en una evidente inactividad que frecuentemente raya en una incuria manifiesta por parte de los poderes públicos”⁹⁵.

Alejandro Nieto expresa que “es unánime la doctrina al señalar que la inactividad de la Administración se puede presentar de dos maneras. Formal y material. La primera es la que se presenta en el ejercicio de una petición o de un procedimiento administrativo. Es la simple no contestación de una petición de los particulares, mientras que la segunda, es decir, la inactividad material, incluye el simple concepto material de la omisión, el no hacer. (...)”⁹⁶.

La acción de incumplimiento es, por lo tanto, una de las nuevas garantías establecidas en la Constitución del Ecuador, cuyo principal y primordial objetivo es sancionar una *omisión* en que la incurre una institución del Estado al momento de incumplir un mandato legal obligatorio, recordando que de la existencia de las *garantías* en los ordenamientos jurídicos, sobre todo en los Estados Constitucionales de Derechos, depende mayormente el cumplimiento y la materialización de los derechos subjetivos y particularmente, de los derechos humanos⁹⁷.

⁹⁴ Obtenido desde <http://www.tc.gob.pe/procesos/acccum.html> el 16 de junio del 2012.

⁹⁵ Edgardo Villamil, *Teoría Constitucional del Proceso*, en Gilberto Blanco, *La acción de cumplimiento: Comentarios a las limitaciones de su ejercicio*, Revista de Derecho, Universidad del Norte, p. 143 obtenido desde la página web [http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/19/9_la %20accion %20de%20cumplimiento.pdf](http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/19/9_la%20accion%20de%20cumplimiento.pdf) el 18 de junio del 2012.

⁹⁶ Alejandro Nieto, en Manuel Ricardo Nanclares Torres, *Acciones de cumplimiento ambiental*, 1995, p. 13, en Gilberto Blanco, *La acción de cumplimiento: Comentarios a las limitaciones de su ejercicio*, Revista de Derecho, Universidad del Norte, p. 144 obtenido desde la página web http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/19/9_la%20accion%20de%20cumplimiento.pdf el 20 de junio del 2012. Por otro lado, Eduardo Roza, en *Las Garantías Constitucionales en el Derecho Público de América Latina*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006, p. 349, concibe a la acción de cumplimiento de la siguiente manera “Respecto de la acción de cumplimiento hay que recordar que tiene como fin primario la realización efectiva de la Constitución y las leyes, cuando las autoridades públicos o los particulares no las respetan o las omiten. Pero más allá de este fin y no obstante su importancia fundamental, su filosofía que está a la base de esta garantía es la protección judicial efectiva de los derechos e intereses de las personas y de la sociedad, el acceso completo a la justicia para lograr la mayor efectividad en el respeto de los derechos humanos y constitucionales”.

⁹⁷ Al respecto, Carlos Castro Riera, en *Valoración jurídico – política de la Constitución del 2008*, Desafíos Constitucionales: La Constitución ecuatoriana (...), op. cit., p. 113, señala que “los derechos en general y particularmente los económicos y sociales y los mandatos del régimen de desarrollo, tendrá una mayor y eficaz garantía de ejecución, en virtud de que las autoridades estatales en general, deberán en forma directa e inmediata, aplicar las disposiciones constitucionales, pues el texto constitucional, en un raras ocasiones, en materia de derechos, acuse a su desarrollo en la ley para condicionar su aplicación. Esta situación se ve favorecida por el sistema de garantías contemplado en la nueva Constitución, conformado por políticas públicas, servicios públicos, garantías administrativas y judiciales, que implica la necesaria intervención de la

Las garantías constitucionales, como de indicó *supra*, deben proteger derechos tales como la vida, la libertad personal, la integridad personal, la información y otros bienes jurídicos establecidos en la Constitución y en el bloque de constitucionalidad, de tal modo que el Estado pueda cumplir su fin más alto: proteger los derechos humanos. Al respecto, Claudia Storini sostiene que “Los derechos solo valen en la medida en que su contravención sea jurídicamente sancionada, para lo cual es imprescindible que su titular pueda instar la reacción de los mecanismos de tutela del ordenamiento”⁹⁸.

En el caso de la acción constitucional por incumplimiento, ¿qué bien jurídico o qué derecho pretender proteger la Constitución?

A diferencia de lo que sucede con la actual Constitución, en la Constitución de 1998 no se encontraba establecida esta garantía ni a nivel constitucional ni en el nivel legal, por lo que no existía un mecanismo procesal concreto, en alguno de aquellos niveles para acusar y demandar la *omisión* en el cumplimiento de una obligación estatal frente a un mandato legal específico.

Hoy en día, en la Constitución del 2008 encontramos la acción por incumplimiento en los siguientes términos:

“Art. 93.- La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el ordenamiento jurídico, así como el cumplimiento de sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional”.

De la misma manera, el artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional del Ecuador expresa que “La acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos”.

voluntad política del poder, especialmente de la función Ejecutiva y la Jurisdiccional, para hacer efectivos el sistema de derechos, lo cual está asegurado por claros mandatos constitucionales de aplicación directa e inmediata”.

⁹⁸ Claudia Storini, *Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales en la Constitución ecuatoriana del 2008*, 2010, p. 301.

Esta delimitación jurídica permite coincidir en la afirmación según la cual acción por incumplimiento buscar garantizar la eficacia de la acción y gestión pública a través del cumplimiento de la normativa constitucional y legal.

Recordemos que las actuaciones del Poder Público gozan de presunción de legitimidad, a menos que dicha legitimidad sea puesta en entredicho o controvertida a través de las acciones procesales correspondientes (acción de inconstitucionalidad, recurso contencioso - administrativo subjetivo o de plena jurisdicción, recurso contencioso administrativo objetivo o de pleno derecho, recursos administrativos de reposición, apelación, revisión, etc.).

Pero la acción por incumplimiento no pretende adecuar normas jurídicas en el contexto constitucional ni en el contexto legal, sino que partiendo de una obligación jurídica estatal que debe ser cumplida por una institución, ésta elude su cumplimiento cuando se encuentra avocada a ello.

En tal virtud, desde nuestra perspectiva, la acción por incumplimiento busca proteger, entre otros derechos, el derecho de la seguridad jurídica⁹⁹, el orden público y la presunción de legitimidad de

⁹⁹ La seguridad jurídica según la Constitución del Ecuador es un derecho y como tal se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. Por otra parte, la Corte Constitucional del Ecuador en Resolución No. 20, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 35 de 28 de septiembre del 2009, dentro del juicio de “acción de protección contra autos de inadmisión de recurso de casación” manifestó que “El artículo 76, numeral 1 y 7, literal a) de la Constitución establece que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes, así como que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. Dicha normativa consagra el denominado derecho al debido proceso -*dueprocess*, de raíz anglosajona - catalogado como un derecho fundamental para la protección de los derechos. El debido proceso ha sido incorporado para fortalecer la práctica más avanzada de los derechos, con miras a la consolidación de la democracia y el Estado constitucional de derechos. Los jueces, al aplicar las normas y derechos reconocidos por igual a las partes procesales, aseguran la efectiva realización de los principios procesales de contradicción y de igualdad de armas (derecho a la defensa), principios que imponen a los órganos judiciales el deber de evitar desequilibrios en la posición procesal de ambas partes (demandante/demandado y acusación/defensa), e impedir que las limitaciones de alguna de las partes puedan desembocar en una situación de indefensión prohibida por la Constitución. Es la necesidad de certeza y seguridad jurídica uno de los principios que alimentan el núcleo duro del deber ser de las formalidades y solemnidades que caracterizan a los procesos en derecho; sin embargo, la seguridad jurídica no se agota en las meras formas, pues en muchos casos dichas formalidades y solemnidades podrían ser el mecanismo de perpetuación de una injusticia o un sinrazón jurídico. De esta manera, la seguridad jurídica es uno de los resultados de la certeza que otorga el cumplimiento de las formalidades jurídicas en el tiempo y a lo largo del proceso, siempre y cuando dichas formalidades sean justas y provoquen desenlaces justos y cuya inobservancia sea la razón y esencia misma de una sentencia, pues lo contrario configuraría una situación jurídica injusta, írrita o fraudulenta. En este contexto, el principio de seguridad jurídica va de la mano con el principio de justicia, pues una causa juzgada es lícita cuando la sentencia o razonamiento que acepte o niegue derechos es justa y bien fundamentada”. Desde nuestro punto de vista, equiparar el derecho a la seguridad jurídica con el derecho de justicia, es adecuado pero también debe ser abordado desde otro punto de vista al analizado por la Corte Constitucional, es decir, no sólo desde la óptica del Derecho Procesal sino también desde la existencia de las normas sustantivas que garantizan derechos. Recordemos que la Constitución de la República establece la seguridad jurídica como principio constitucional y lo establece en el artículo 82 en los siguientes términos “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Por ello, afirmamos que la acción por incumplimiento es un mecanismo idóneo para precautelar el respeto a la

los actos del Poder Público¹⁰⁰ que obligan al propio Estado a cumplir una norma jurídica, una sentencia, una resolución administrativa, entre otros.

Bajo la óptica de Néstor Pedro Sagüés, hay seguridad jurídica en los siguientes casos:

“a) Cuando el habitante sabe que las decisiones de los poderes públicos se adoptarán según el esquema constitucional de asignación de competencias (es decir, según el principio de división de funciones), de tal modo que no habrá invasión de una función en lo que es propio de la otra. Esto crea un clima de seguridad en la misma estructura jurídica estatal, que impide que un órgano constitucional realice cometidos impropios; b) Cuando se respeta el contenido de la Constitución, en cuanto ésta es la norma fundamental que guía y orienta el ordenamiento jurídico y la actuación de la autoridad pública; de tal forma que habrá confianza en la vigencia de los derechos fundamentales”¹⁰¹

Desde nuestro punto de vista, la acción por incumplimiento considera a la *omisión* como una conducta ilegítima del Estado y siendo aquella ilegítima, se vuelve contraria a la justicia y atentatoria a derechos fundamentales cuando dicha omisión provoca en los titulares de los derechos inseguridad jurídica, indefensión, limitaciones formales y materiales, desconocimiento o vulneración de derechos, revictimización, etc.

En el caso ecuatoriano, la acción por incumplimiento pretende garantizar o constreñir a un sector del Estado a cumplir las normas que integran el ordenamiento jurídico y las sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos (derecho objetivo internacional).

Además y por otra parte, la acción por incumplimiento tiene determinados matices a la luz del derecho comparado.

Constitución y a las normas jurídicas que integran el ordenamiento, inclusive aquellas que integran el bloque de constitucionalidad. No debemos pasar por alto que aquel *respeto* debe ser entendido como una expresión de la eficacia inherente a las normas jurídicas, pues de lo contrario, toda norma para subsistir jurídicamente, requeriría de algún medio coercitivo o forzoso para ser cumplida. Por lo tanto, los efectos que devienen del respeto y aplicación de las normas constituyen la expresión de su eficacia en el corto plazo y de la seguridad jurídica, en el mediano y largo plazo. La acción por incumplimiento pretende dar eficacia material a las normas, en los términos expuestos por Luis Prieto Sanchís, en *Apuntes de Teoría del Derecho*, Editorial Trotta, S.A., 2005, Madrid, p. 88, quien señala “Como sabemos, entendido como cumplimiento, una norma es eficaz cuando los destinatarios ajustan su comportamiento a lo prescrito en la misma o al menos, en los casos en que esto no ocurre, cuando la norma tiene fuerza bastante para imponer la consecuencia en ella prevista como reacción al incumplimiento”. En conclusión, las sentencias emitidas por la Corte Interamericana al ser parte del bloque de constitucionalidad, deben gozar de eficacia jurídica, lo que nos conduce a establecer que su respeto y aplicación también representan expresión de la seguridad jurídica.

¹⁰⁰ En cuanto a la presunción de legitimidad de ciertos actos del poder público, como los actos administrativos, recordemos lo dispuesto en el Estatuto de Régimen Ejecutivo Administrativo de la Función Ejecutiva en su artículo 68, que señala “Los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y de ser el caso, se notifiquen, salvo los casos de suspensión previstos en este estatuto”.

¹⁰¹ Néstor Pedro Sagüés, *Elementos de derecho constitucional*, Ed. Astrea, Tercera edición, Buenos Aires, págs. 372 y 373, citado en Juan Carlos Benalcázar Guerrón, *La ejecución de la sentencia en el proceso contencioso administrativo*, EditorialNovum, México, 2011, p. 78.

En Colombia, por ejemplo, la acción por incumplimiento nace en su Constitución Política de 1991 mediante el artículo 87 que señala “Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efecto el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”. Asimismo, en el artículo de la Ley No. 393 de julio de 1997 que desarrolla esta acción se señala “Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material o Actos Administrativos”.

No observamos que en el ordenamiento jurídico colombiano se prevea la acción por incumplimiento de sentencias o informes emitidos por órganos internacionales de protección de derechos humanos.

En Perú, de su lado, la acción por incumplimiento fue establecida en la Constitución Política del año 1993, misma que en su artículo 200, numeral 6 señala “Son garantías constitucionales: (...) 6.- La acción de cumplimiento que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo sin perjuicio de las responsabilidades de ley”. En este país, la regulación del proceso de acción de cumplimiento se encuentra desarrollada a través de la Ley No. 26301 publicada en el Diario Oficial El Peruano el 03 de mayo de 1993 que concede el mismo tratamiento del habeas data a aquella acción¹⁰².

En Bolivia, la acción de cumplimiento se encuentra establecida en el artículo 137 de la Constitución del Estado Plurinacional de la siguiente manera “Art. 137.- 1. La acción de cumplimiento procederá en caso de incumplimiento de disposiciones constitucionales o de la ley por parte de servidores con el objetivo de garantizar la ejecución de la norma omitida”. En este caso observamos que además de las disposiciones legales, tal como sucede en Colombia, en Bolivia, las disposiciones constitucionales bolivianas también pueden ser demandadas para su cumplimiento a través de esta acción.

¹⁰² A pesar de que en Perú la acción de cumplimiento no incluye la posibilidad de accionar esta garantía por incumplimiento de sentencias emanadas por los órganos internacionales de protección de derechos humanos, se encuentra vigente la Ley No. 27775 de 2002 denominada “Ley que regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por Tribunales Supranacionales”. En esta ley se encuentran regulados los institutos jurídicos para cumplir las sentencias dictadas en procesos seguidos contra el Estado Peruano, entre las cuales se encuentran las reglas de competencia, procedimiento para la ejecución de la resolución que ordena el pago de una suma determinada, procedimiento para el pago de una suma por determinar, el proceso para fijar la responsabilidad patrimonial y el monto indemnizatorio, la ejecución de medidas provisionales, la tramitación de pretensiones distintas, la implementación de medidas no indemnizatorias, el derecho de repetición, la comunicación de cumplimiento de las sentencias a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la previsión presupuestaria y la regulación de la vía arbitral.

En el caso del Derecho Comunitario Andino¹⁰³, el instituto procesal de la acción de cumplimiento se encuentra establecido en el Acuerdo de Cartagena así como en el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (Decisión 500, publicada en el Registro Oficial No. 384 de 06 de agosto del 2001) y en el Reglamento sobre Sumarios por incumplimiento de sentencias (Publicado en el Registro Oficial No 278 de 16 de septiembre de 1999). De este modo, dentro de la labor que cumple el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, según advierte Marcelo Vargas Mendoza, entre sus competencias podemos encontrar que “mediante la acción de cumplimiento y el recurso por omisión o inactividad, el Tribunal puede determinar el contenido y alcance de la norma comunitaria supuestamente incumplida, estableciendo de forma su concordancia con los principios básicos y objetivos fundamentales del proceso de integración que (...) incluyen la protección de los derechos humanos”¹⁰⁴. La acción de cumplimiento en el derecho comunitario, busca de la misma manera que en los ordenamientos jurídicos internos, garantizar el principio de seguridad jurídica y dotar a las resoluciones jurídicas del poder de eficacia.

En el derecho Anglosajón encontramos el “mandato de ejecución” o *writ of mandamus*. Este mandato de ejecución “es una orden judicial a un funcionario para que cumpla alguna de las funciones de carácter eminentemente reglado y bien determinada por la ley. Esta acción es extraordinaria y sólo cabe cuando es necesario actuar de manera inmediata para evitar daños irreparables”¹⁰⁵.

Finalmente, resulta necesario hacer especial referencia a una situación jurídica de la República Bolivariana de Venezuela en dicho contexto.

¹⁰³Según Walter Kaune Arteaga, en *La necesidad de la integración y el Orden y ordenamiento jurídico comunitario*, www.derechoteca.com/kauna, junio del 2012, p. 19, “el Orden Jurídico Comunitario es un sistema normativo debidamente estructurado e institucionalizado que contiene poderes y competencias propios, derivados de las cesiones del ejercicio de la soberanía sobre determinadas materias hechas por los Países Miembros – soberanía compartida -, que se desarrollan en un complejo tejido de regulaciones jurídicas, con órganos y procedimientos a través de los cuales se generan, interpretan y aplican las normas jurídicas comunitarias, se determinan los derechos y obligaciones de los sujetos que integran la comunidad y se establecen mecanismos de resolución de controversias así como la imposición de sanciones por violación de sus mandatos”.

¹⁰⁴ Marcelo Vargas Mendoza, *El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y la Defensa de los Derechos Humanos*, en *Teoría y Práctica de la Justicia Constitucional*, Claudia Escobar ed., Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ecuador, 2010, p. 485. Añade el autor que “Igualmente, el Tribunal a pesar de no contar con una carta de derechos humanos ‘vinculante’, puede utilizar como recurso argumentativo e interpretativo la obligatoriedad de éstos como punto de partida y principio de actuación en el esquema comunitario andino. Asimismo, el TJCA puede utilizar las técnicas contemporáneas de interpretación, argumentación y solución de antinomias para una adecuada decisión, resortándola, claro está, en los principios básicos y fundamentales del ser humano”.

¹⁰⁵ Cueva Carrión, op. cit., p. 29.

En este país, el Tribunal Supremo de Justicia cuenta con una Sala Constitucional competente, entre otras facultades¹⁰⁶, para controlar la supremacía de la Constitución y controlar la constitucionalidad de las normas del ordenamiento jurídico. Entre estas facultades no se encuentra prevista la acción por incumplimiento que encontramos en los ordenamientos jurídicos de Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia y en el Derecho Comunitario Andino.

Ahora bien, en agosto del 2008, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sentenció al Estado venezolano dentro del caso *Ruggeri, Rocha y Apitz vs. Venezuela*, por haber destituido a dichos referidos magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, violando con esta destitución la Convención Americana en sus artículos 8.1 y 25.1, y obligando al Estado a cumplir una serie de medidas de reparación¹⁰⁷ contenidas en la respectiva sentencia. Esta sentencia, a criterio de representantes de la República Bolivariana de Venezuela, violaba la supremacía de la

¹⁰⁶ El artículo 336 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela señala: “Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia: 1.- Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos con rango de ley de la Asamblea Nacional, que colidan con esta Constitución; 2.- Declarar la nulidad total o parcial de las Constituciones y leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios dictados en ejecución directa e inmediata de esta Constitución y que colidan con ella; 3.- Declarar la nulidad total o parcial de los actos con rango de ley dictados por el Ejecutivo Nacional, que colidan con esta Constitución; 4.- Declarar la nulidad total o parcial de los actos en ejecución directa e inmediata de esta Constitución, dictados por cualquier otro órgano estatal en ejercicio del Poder Público, cuando colidan con ésta; 5.- Verificar, a solicitud del Presidente o Presidenta de la República o de la Asamblea Nacional, la conformidad con esta Constitución de los tratados internacionales suscritos por la República antes de su ratificación; 6.- Revisar, en todo caso, aun de oficio, la constitucionalidad de los decretos que declaren estados de excepción dictados por el Presidente o Presidenta de la República; 7.- Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo municipal, estatal o nacional cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de esta Constitución, o las haya dictado en forma incompleta, y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección; 8.- Resolver las colisiones que existan entre diversas disposiciones legales y declarar cuál debe prevalecer; 9.- Dirimir las controversias constitucionales que se susciten entre cualesquiera de los órganos del Poder Público; 10.- Revisar las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional y de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los Tribunales de la República, en los términos establecidos por la ley orgánica respectiva; 11.- Las demás que establezcan esta Constitución y la ley”.

¹⁰⁷ Las medidas de reparación ordenadas por la Corte Interamericana en este caso fueron: “16. El Estado debe realizar los pagos de las cantidades establecidas en (...) sentencia por concepto de daño material, inmaterial y reintegro de costas y gastos dentro del plazo de un año a partir de la notificación de la presente sentencia, en los términos de los párrafos 236, 242 y 260 de la misma; 17. El Estado debe reintegrar al Poder Judicial a los señores Juan Carlos Apitz Barbera y Perkins Rocha Contreras y a la señora Ana María RuggeriCova, si éstos así lo desean, en un cargo que tenga las remuneraciones, beneficios sociales y rango equiparables a los que le correspondería el día de hoy si no hubieran sido destituidos. Si por motivos fundados, ajenos a la voluntad de las víctimas, el Estado no pudiese reincorporarlas al Poder Judicial en el plazo de seis meses, deberá pagar a cada una de las víctimas la cantidad establecida en el párrafo 246 de esta Sentencia; 18. El Estado debe realizar las publicaciones señaladas en el párrafo 249 de esta sentencia, en el plazo de seis meses a partir de la notificación de la misma; 19.- El Estado debe adoptar dentro del plazo de un año a partir de la notificación de la presente sentencia las medidas necesarias para la aprobación del Código de Ética del Juez o Jueza Venezolanos, de conformidad con lo expuesto en el párrafo 253 de esta sentencia; 20. Supervisará la ejecución íntegra de esta sentencia y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma. Dentro del plazo de seis meses a partir de la notificación de esta sentencia, el Estado deberá rendir a la Corte un informe sobre las medidas adoptadas para darle cumplimiento”.

Constitución y el principio de independencia del Poder Judicial, en base a la afirmación de que “las decisiones de estos órganos internacionales de protección de los derechos humanos no son de obligatorio cumplimiento y no son inaplicables si violan la Constitución o no se hayan agotado los recursos judiciales internos. Lo contrario sería subvertir el orden constitucional y atentaría contra la soberanía del Estado”. En este sentido, los representantes del Estado, posteriormente a haber sido notificados de la sentencia dictada por la Corte Interamericana, plantearon una acción de control constitucional de dicha sentencia ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela.

En la parte correspondiente al análisis del caso, el Tribunal Supremo de Venezuela manifestó:

“No se trata de interpretar el contenido y alcance de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ni de desconocer el tratado válidamente suscrito por la República que la sustenta o eludir el compromiso de ejecutar las decisiones según lo dispone el artículo 68 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, sino de aplicar un estándar mínimo de adecuación del fallo al orden constitucional interno, lo cual ha sucedido en otros casos, como cuando fue declarada la inejecutabilidad del fallo dictado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 30 de mayo de 1999, en el caso: Castillo Petrucci y otro, por parte de la Sala Plena del Consejo Supremo de Justicia Militar del Perú, por considerar, entre otras cosas, que el poder judicial ‘es autónomo y en el ejercicio de sus funciones sus miembros no dependen de ninguna autoridad administrativa, lo que demuestra un clamoroso desconocimiento de la Legislación Peruana en la materia’; que “pretenden desconocer la Constitución Política del Perú y sujetarla a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en la interpretación que los jueces de dicha Corte efectúan ad-libitum en esa sentencia’; que el fallo cuestionado, dictado por el Tribunal Supremo Militar Especial, adquirió la fuerza de la cosa juzgada, ‘no pudiendo por lo tanto ser materia de un nuevo juzgamiento por constituir una infracción al precepto constitucional’; que ‘en el hipotético caso que la sentencia dictada por la Corte Interamericana fuera ejecutada en los términos y condiciones que contiene, existiría un imposible jurídico para darle cumplimiento bajo las exigencias impuestas por dicha jurisdicción supranacional’, pues ‘sería requisito ineludible que previamente fuera modificada la Constitución” y que “la aceptación y ejecución de la sentencia de la Corte en este tema, pondría en grave riesgo la seguridad interna de la República’.

Bajo el análisis de la *adaptabilidad*¹⁰⁸ de las sentencias interamericanas en el ordenamiento jurídico venezolano, el Tribunal Supremo declaró “**inejecutable** el fallo de la Corte Interamericana de

¹⁰⁸ El Tribunal Supremo consideró que “la ejecución de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 5 de agosto de 2008, afectaría principios y valores esenciales del orden constitucional de la República Bolivariana de Venezuela y pudiera conllevar a un caos institucional en el marco del sistema de justicia, al pretender modificar la autonomía del Poder Judicial constitucionalmente previsto y el sistema disciplinario instaurado legislativamente, así como también pretende la reincorporación de los hoy ex jueces de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo por supuesta parcialidad de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial, cuando la misma ha actuado durante varios años en miles de casos, procurando la depuración del Poder Judicial en el marco de la actividad disciplinaria de los jueces. Igualmente, el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos pretende desconocer la firmeza de las decisiones de destitución que recayeron sobre los ex jueces de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo que se deriva de la falta de ejercicio de los recursos administrativos o judiciales,

Derechos Humanos, de fecha 5 de agosto de 2008, en el que se ordenó la reincorporación en el cargo de los ex-magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo Ana María RuggeriCova, Perkins Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz B., se condenó a la República Bolivariana de Venezuela al pago de cantidades de dinero y a las publicaciones referidas al sistema disciplinario de los jueces”.

Desde nuestro punto de vista, si comparamos la situación descrita en Venezuela con lo que podría suceder en Ecuador, nuestra Corte Constitucional ecuatoriana contaría con tres posibles escenarios jurídicos. El primero, radicaría en que nuestra Corte Constitucional resuelva un proceso por incumplimiento aceptando en su totalidad cada una de las medidas contenidas en sentencia y declarando su validez y ejecutabilidad, obligando de esta manera a las instituciones del Estado ecuatoriano a cumplir aquellas en su integralidad absoluta. En este escenario predominaría el principio del *effectutiles* sobre el principio de soberanía. El segundo escenario se encontraría determinado en un contexto en el cual nuestra Corte Constitucional, al momento de resolver un proceso por incumplimiento, actúa de forma similar a lo resuelto por el Tribunal Supremo de Venezuela, declarando inejecutable la sentencia e improcedente la demanda por incumplimiento, mediante la argumentación de conceptos tales como Soberanía, Orden Público, Supremacía de la Constitución, Independencia de los Poderes del Estado, entre otros, con lo cual la Corte Constitucional ecuatoriana asumiría una postura más cercana a lo señalado *supra* por Ezequiel Malarino. En esta situación predominaría el principio de soberanía sobre el principio de *effectutile*.

El tercer escenario, aquel jurídicamente más apropiado desde nuestra óptica, se establece en un punto intermedio según el cual la Corte Constitucional ecuatoriana coadyuve, por una parte, a garantizar a las víctimas de violaciones de derechos humanos una reparación integral (*restitutio in integrum*) a través de la ejecución adecuada de las medidas ordenadas en sentencia internacional y en aplicación del principio de responsabilidad pública; y por otra, a garantizar que la ejecución de determinadas medidas, no confronte o ponga en grave riesgo estructuras políticas y democráticas establecidas desde los Estados en sus respectivas constituciones y como efecto de su Poder Soberano.

Por tal razón, creemos que en el caso Ruggeri, Rocha y Apitz vs. Venezuela, el Tribunal Supremo de Justicia sí contaba con la posibilidad de declarar ejecutables algunas medidas ordenadas en la sentencia interamericana que garanticen aspectos de su reparación integral¹⁰⁹ y en cuanto a aquellas que provocaban la discusión jurídica sobre los efectos de su posible afectación al ámbito

o de la declaratoria de improcedencia de los recursos ejercidos por parte de las autoridades administrativas y judiciales competentes”.

¹⁰⁹ Se recomienda revisar el análisis contenido en voto salvado a cargo del Juez José Leonardo Requena Cabello.

constitucional y democrático del Estado venezolano, pensaríamos que dicho análisis podría analizar otro tipo de alternativas que permitan un adecuado equilibrio entre el principio del *effectutiley* el principio de soberanía.

Por ello, estamos conscientes que el rol jurisdiccional de la Corte Interamericana, como el de cualquier órgano jurisdiccional, se encuentra expuesto a incurrir en errores, imprecisiones y excesos, tal como lo sostiene Ezequiel Malarino, pero justamente ese es el desafío que pretendemos con este trabajo y con el análisis procesal de la acción por incumplimiento. En este sentido, a continuación haremos referencia a este análisis y a cómo el ordenamiento jurídico ecuatoriano estructura la acción por incumplimiento desde la óptica del derecho adjetivo.

2.3. Objeto y naturaleza jurídica de la acción por incumplimiento

De manera general, las garantías jurisdiccionales, entre ellas la acción por incumplimiento, tienen como objeto la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación en uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación¹¹⁰.

Así, la acción por incumplimiento o acción de cumplimiento tiene como objeto: a).- Garantizar el cumplimiento de los derechos contenidos en normas jurídicas de aplicación directa; y, b).- Sancionar la renuencia o falta de acción del Estado, a través de sus instituciones públicas, y obligarlo a cumplir normas jurídicas (disposiciones constitucionales, leyes o actos administrativos) u obligaciones contenidas en jurisprudencia internacional en el caso de las resoluciones dictadas por los organismos de protección de derechos humanos.

En cuanto a su naturaleza jurídica, consideramos que a la luz del Decreto Procesal y compartiendo la denominación que la Constitución le ha otorgado, es propiamente una *acción*, que en términos de Hernando Devis Echandía constituye “el derecho público, cívico, subjetivo, abstracto y autónomo que tiene toda persona natural o jurídica para obtener la aplicación de la jurisdicción del Estado a un caso concreto mediante una sentencia, a través de un proceso o para pedir que se inicie la investigación penal previa al proceso”¹¹¹.

¹¹⁰ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, art. 6.

¹¹¹ Devis Echandía, op. cit., p. 189.

La acción por incumplimiento, no es por lo tanto un recurso¹¹² en sentido procesal, ya que constituye un derecho ciudadano para acceder a la justicia constitucional, demandando el cumplimiento de una norma jurídica o sentencia de organismo internacional de derechos humanos, además de representar una expresión de la tutela jurídica¹¹³, sobre todo cuando una víctima de violación a sus derechos humanos ha debido acudir a un tribunal internacional de justicia para demandar ante aquel la reparación a los derechos conculcados y ha obtenido en su favor una sentencia internacional de cumplimiento obligatorio para los Estados.

Ahora bien, si afirmamos que la acción por incumplimiento constituye un derecho para obtener del órgano constitucional la satisfacción de una pretensión contenida en una demanda, debemos dejar en claro que los puntos a ser exigidos en aquella demanda, necesariamente deben encontrarse relacionados con aquellos puntos que fueron establecidos en la sentencia internacional. Es decir, la demanda a ser planteada ante la Corte Constitucional no debería contener exigencias u obligaciones que no hayan sido establecidas para el Estado por la Corte Interamericana en la sentencia respectiva, como aplicación del principio procesal de congruencia¹¹⁴.

¹¹² Los recursos procesales, a diferencia de las acciones, tienen un enfoque distinto. El recurso, según lo define Lino Enrique Palacio, en *Manual de Derecho Procesal Civil*, Décimo Tercera Edición actualizada, Buenos Aires, 2003, p. 575, es “El acto procesal en cuya virtud la parte que se considera agraviada por una resolución judicial pide su reforma o anulación, total o parcial, sea al mismo juez o tribunal que la dictó o a un juez o tribunal jerárquicamente superior”. Un recurso es *per se* un medio de impugnación procesal a una resolución y como se señaló antes, orgánicamente debe ser planteado ante la autoridad que emitió dicha resolución o ante un superior, dentro de un proceso determinado. La acción, en cambio, tiene su naturaleza jurídica propia e independiente, pues además de representar una forma de materialización del derecho a la justicia, da inicio a un proceso – dentro del cual pueden presentarse recursos – como efecto de la pretensión de aplicar un derecho subjetivo, no de modificar una decisión judicial. La acción es un derecho subjetivo constitucional *per se* mientras que el recurso es parte del conglomerado jurídico denominado debido proceso.

¹¹³ Planteamos conveniente relacionar al concepto de tutela jurídica con la tutela judicial efectiva, concepto definido por la Corte Constitucional ecuatoriana de la siguiente manera “La tutela judicial efectiva que consagra la Constitución es el derecho de toda persona, no sólo a acudir a los órganos jurisdiccionales, sino a que a través de los debidos cauces procesales y con mínimas garantías, obtenga una decisión fundada en derecho respecto de sus pretensiones. (...) Este derecho, por tanto, tiene como objetivo una justicia efectiva, tanto porque permite que las personas puedan acceder al sistema judicial del país, como en la tramitación de la causa para que se cumplan reglas del debido proceso y obtener una sentencia basada en derecho, es decir, libre de arbitrariedad” en SCC 0004-10-SEP-CC en el caso No. 0388-09-EP, de 24 de febrero del 2010, obtenido en Vanesa Aguirre Guzmán, *El derecho a la tutela judicial efectiva: una aproximación a su aplicación por los tribunales ecuatorianos*, en Revista de Derecho Foro No. 14, Derecho Procesal, Universidad Andina Simón Bolívar, II semestre 2010, p. 36.

¹¹⁴ Devis Echandía, op. cit., p. 262 nos explica que “Se entiende por congruencia o consonancia el principio normativo que delimita el contenido de las resoluciones judiciales que deben proferirse, de acuerdo con el sentido y alcance de las peticiones formuladas por las partes (...), para el efecto de que exista identidad jurídica entre lo resuelto y las pretensiones o imputaciones y excepciones o defensas oportunamente aducidas, al menos que la ley otorgue facultades especiales para separarse de ellas. (...) La incongruencia o inconsonancia es un error *in procedendo* un defecto procesal y no un error sustancial de la sentencia”. Desde nuestro punto de vista, el principio de congruencia es fundamental en el estudio de la acción constitucional por incumplimiento de sentencias internacionales ya que la demanda necesariamente debe versar sobre lo resuelto por la Corte Interamericana y ese constituye el límite del accionante para presentar la acción. La doctrina procesal establece como formas de incongruencia las siguientes: a) incongruencia por *plus o ultra petitase* debe a que la sentencia no debe otorgar cuantitativamente más de lo pretendido en la demanda); b) incongruencia por *extra petitase* ocurre cuando el juzgador sustituye una de las pretensiones

Como señalamos en el primer capítulo de esta disertación, aun cuando la sentencia interamericana constituye *per se* una forma de reparación, a partir de la notificación de la sentencia, el Estado adquiere una serie de obligaciones tendientes a ejecutar las medidas ordenadas en aquella y cuando dicha ejecución encuentra obstáculos sea por razones de voluntad política insuficiente o por la poca importancia que ciertas instituciones otorgan a las decisiones del Sistema Interamericano, nace la acción constitucional por incumplimiento como una expresión de la tutela jurídica en el nivel interno. De esta manera, la acción por incumplimiento se configura como el mecanismo procesal constitucional idóneo para alcanzar el fin descrito.

En este orden de ideas, consideramos jurídicamente a la acción por incumplimiento ecuatoriana como una nueva forma de acceso a la justicia, pues por una parte, garantiza el derecho de las víctimas a accionar directamente la justicia constitucional, y por otra, impide que los Estados eludan su responsabilidad de cumplir las sentencias de la Corte Interamericana. Además, la acción por incumplimiento nos recuerda que las sentencias dictadas por la Corte Interamericana son parte del bloque de constitucionalidad (son fuente de derecho) establecido en la Constitución de la República del Ecuador, y por ende, su cumplimiento es obligatorio para el Estado.

Carlos Martín Beristaín con mucha razón manifiesta que “Gran parte de los interlocutores con responsabilidad en el cumplimiento señalan que se necesita un mayor énfasis en esta fase (*fase ejecutiva*), la existencia de algún mecanismo coercitivo que sirva, en última instancia, como disuasión, pero también mecanismos más efectivos por parte de los Estados para asumir el cumplimiento”¹¹⁵. La acción por incumplimiento de sentencias internacionales es una expresión del *effet utile* que manifestamos *supra*, al constituir una institución del derecho procesal constitucional llamada a efectivizar judicialmente las decisiones de la Corte, garantizando de manera práctica y eficaz los derechos humanos contenidos en los correspondientes instrumentos internacionales.

Por otro lado, la acción por incumplimiento también garantiza la consolidación de dos elementos procesales en las sentencias dictadas por la Corte Interamericana: otorga eficacia jurídica a los fallos internacionales y le concede la condición de cosa juzgada. Las sentencias, incluidas las emitidas por la Corte Interamericana, como hemos reiterado en varias ocasiones, deben gozar de la posibilidad de ser ejecutadas tal como lo ha sabido manifestar la Corte Constitucional ecuatoriana en su sentencia No. 0001-09-SIS-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 602 de 01 de junio del 2009, p. 57 señalando que “Por su parte, la Corte Interamericana, en sentencias

del demandando por otra o cuando concede algo adicional; y c) incongruencia por *citrapetita* que sucede cuando se trata de dejar de resolver sobre el litigio o no hacerlo sobre algún punto de la pretensión o sobre alguna excepción perentoria o dilatoria de fondo.

¹¹⁵ Beristaín, op. cit., p. 131.

vinculantes, ha determinado una jurisprudencia sobre la necesidad de garantizar la eficacia de las sentencias señalando que a más de la existencia formal de los recursos, éstos deben tener efectividad, es decir, se deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados en la Convención”. Continúa la Corte en la página 58 de dicha sentencia “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”¹¹⁶. Además señala que “La ejecución de las sentencias debe ser considerada como parte integrante del derecho “de acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad”¹¹⁷(...)abarcando también el cumplimiento pleno de la decisión respectiva. Lo contrario supone la negación misma de este derecho”.

Sin duda, la acción por incumplimiento aplica el principio de constitucionalismo democrático¹¹⁸, fortalece el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en Ecuador, lo complementa sustancialmente y supone una nueva obligación de aquel Estado vulnerador de derechos, de obligarse a sí mismo a cumplir una sentencia internacional mediante la vía de la jurisdicción constitucional. Nuestra acción por incumplimiento abre la puerta de una verdadera apuesta por el respeto y promoción efectiva los derechos humanos en una era de internacionalización y mundialización de los mismos, ubicando al Ecuador a la vanguardia al normativizar instituciones jurídico – procesales que garanticen fielmente los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales, pero particularmente en sentencias como fuente directa de derecho.

¹¹⁶ Tomado por la Corte Constitucional ecuatoriana de la sentencia emitida por la Corte Interamericana en el caso Baena Ricardo y otros. Competencia, supra nota 7, párr. 73.

¹¹⁷ El Principio de Inmediación, según Eduardo Couture, *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Editorial B d F, Montevideo, 2002, p. 163, “se usa para referirse a la circunstancia de que el juez actúe junto a las partes, en tanto sea posible el contacto personal con ellas, prescindiendo de intermediarios tales como relatores, asesores, etc.”. La ejecución de cualquier tipo de sentencia, desde nuestro punto de vista, también requiere de una participación activa del juzgador, pues no resultaría significativo que el juez se limite a emitir una resolución – crear derecho – y se desvincule de las formas y medios que perfeccionan su ejecución. En cuanto al principio de celeridad, desde nuestro punto de vista, este principio se vincula el principio de economía procesal. Resulta ideal que la mayor parte de las actividades judiciales, incluidas aquellas que desarrollan como parte de la ejecución de una sentencia, se ajusten a principios de eficiencia: mejores y mayores resultados con menor uso de recursos económicos.

¹¹⁸ El principio de constitucionalismo democrático, según expresa Luis Ignacio Sánchez Rodríguez, en *Los Sistemas de Protección Americano y Europeo de los Derechos Humanos: el problema de la ejecución interna de las respectivas Cortes de Justicia*, en *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Nieto Navia, op. cit., p. 513, está “presente bajo distintas manifestaciones y con alcances igualmente diversos, en la mayor parte de los textos constitucionales, ya sea reconociendo a los textos internacionales sobre derechos humanos rango constitucional (interpretativo o de directa aplicación), rango supralegal, fuerza de resistencia activa y pasiva frente a las normas internas, principio constitucional básico, etc. Pero incluso en esta dimensión resulta teóricamente posible, aunque excepcional en la práctica, la subsistencia de conflictos insuperables entre normas internacionales y normas constitucionales, siendo éstas últimas las que los órganos jurisdiccionales internos deben preservar a toda costa”.

Así pues consideramos que la acción por incumplimiento es la opción jurídica idónea para las víctimas cuando la tarea del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos determinada en el Decreto Ejecutivo No. 1317, no puede ser concretada con la coordinación de la ejecución de una sentencia.

2.4. Naturaleza jurídica del proceso por incumplimiento

Una vez que hemos abordado la naturaleza jurídica de la acción por incumplimiento, pasaremos a revisar la naturaleza jurídica del proceso por incumplimiento.

Recordemos que la acción constitucional por incumplimiento, al igual que el resto de garantías jurisdiccionales establecidas en la Constitución del Ecuador (habeas corpus, habeas data, acción de amparo, etc.) da inicio a un proceso constitucional. Dicha acción, desde la óptica del Derecho Adjetivo y al igual que el resto de acciones conforme la Teoría General del Proceso, es en *prima facie* un acto procesal¹¹⁹ cuyo perfeccionamiento depende del cumplimiento de presupuestos procesales que lo validen o perfeccionen¹²⁰. Cuando una persona plantea una acción ante los órganos de administración de justicia, que reúne los presupuestos procesales determinados por la ley, damos origen a una serie de actos concatenados y sucesivos que en su conjunto conforman una relación jurídica procesal. En palabras de Osvaldo Alfredo Gonzaini, “todos los procesos constitucionales llevan como finalidad ofrecer una vía de protección a los derechos fundamentales del hombre que se encuentran afectados”¹²¹ y aquella vía de protección, aún siendo de naturaleza constitucional, no puede dejar de estructurarse como un *todo* orgánico.

¹¹⁹ Véscovi, op. cit., p. 215, define a los actos procesales como “los actos jurídicos del proceso, el cual se compone, como hemos dicho, de una sucesión de actos tendientes a un fin”.

¹²⁰ Desde la óptica de Devis Echandía, la acción, entendida ésta como derecho subjetivo a la obtención de un proceso, debe cumplir ciertos requisitos para su validez. Estos requisitos son “1.- La capacidad jurídica y la capacidad procesal o ‘legitimatío ad processum’ del demandante y su adecuada representación cuando actúa por intermedio de otra persona (...); 2.- La investidura de juez en la persona ante quien se debe presentar la demanda o la denuncia o querrela, pues si se trata de un particular se tendría un acto jurídico inexistente; 3.- La calidad de abogado titulado de la persona que presenta la demanda, sean en propio nombre o como apoderado de otra cuando la ley así lo exigen (...) y ello porque se trata de una especie de requisito de la capacidad procesal y de la debida representación, que en caso de faltar impide al juez aceptar la demanda. No opera en lo penal; 4.- La no caducidad de la acción, cuando la ley ha señalado un término para su ejercicio y de la relación de hechos de la demanda o de sus anexos resulta que está ya vencido (...)”. Recordemos que de conformidad a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (art. 8, núm. 7), no se requiere el patrocinio de un abogado para presentar la acción ni para apelar. Sobre los presupuestos procesales de la acción, Eduardo Couture, en op. cit., p. 85, expresa que “Son presupuestos procesales de la acción, en nuestro concepto, los presupuestos procesales stricto sensu, o presupuestos procesales propiamente dichos. Así, por ejemplo, la capacidad de las partes y la investidura del juez son condiciones mínimas de procedibilidad. Los incapaces no son hábiles para accionar, para comparecer en juicio. (...) Podemos definir, pues, este grupo de presupuestos procesales, como aquellos cuya ausencia obsta al andamiento de una acción y al nacimiento de un proceso”.

¹²¹ Gonzaini, op. cit., p. 219.

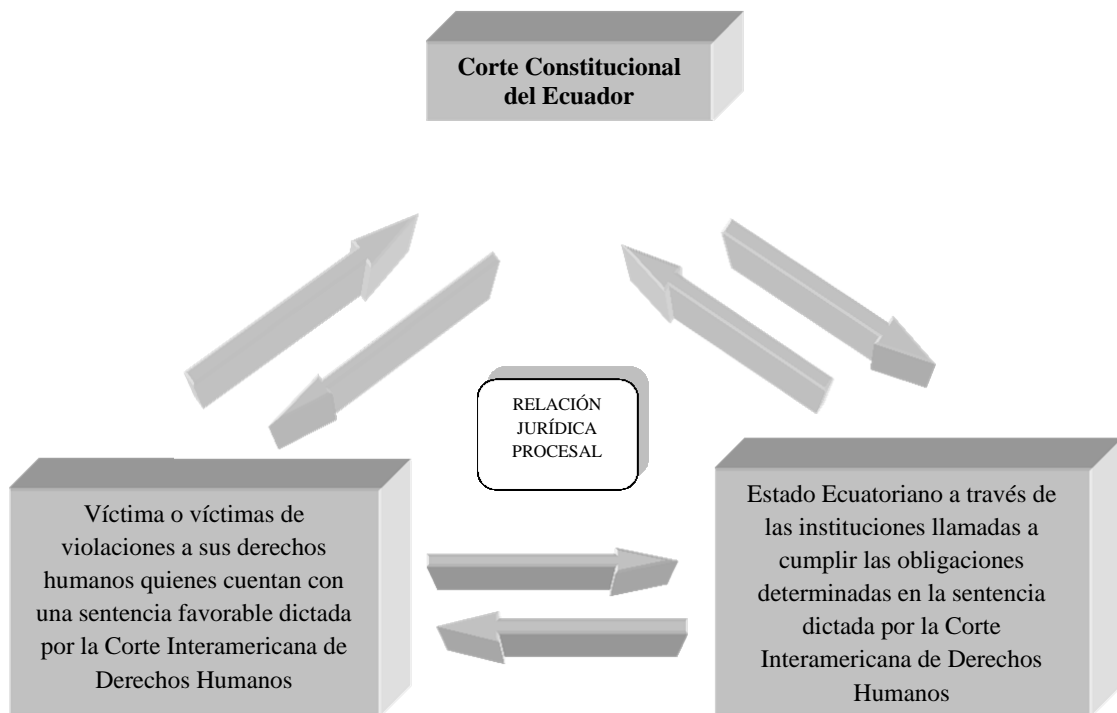
o que pretendemos decir, es que la relación entre el Derecho Procesal Constitucional (acciones) y el Derecho Constitucional Procesal (garantías) puede ser evidenciada de manera directa cuando nos detenemos a analizar cómo el ordenamiento jurídico estructura procesos constitucionales que se activan a partir de la presentación de acciones.

El proceso constitucional por incumplimiento debe estructurarse adecuadamente en base a una relación jurídica que garantice el equilibrio procesal y una relación óptima entre las partes. Eduardo Couture, luego de proponer de manera general la naturaleza jurídica del proceso, analiza que la doctrina ha establecido algunas posturas, estableciendo que el proceso puede ser un contrato, un cuasicontrato, una situación jurídica, una entidad jurídica compleja, o una relación jurídica. Nuestro tratadista uruguayo señala que la doctrina dominante concibe al proceso como una relación jurídica y expresa que “El proceso es relación jurídica, se dice, en cuanto varios sujetos investidos de poderes determinados por la ley, actúan en vista de la obtención de un fin. Los sujetos son el actor, el demandado y el juez; sus poderes son las facultades que la ley confiere para la realización del proceso; su esfera de actuación es la jurisdicción; el fin es la solución del conflicto de intereses”¹²²

En este sentido, siguiendo la línea planteada por Couture, creemos que la relación jurídica procesal que debe estructurarse en el proceso constitucional por incumplimiento debe ser de la siguiente forma:

¹²² Couture, op., cit., p. 107. Añade el autor en p. 109, “El concepto de relación jurídico – procesal y el valor que como tal tiene dentro de la doctrina aquí expuesta pueden determinarse en términos simples. La relación es la unión real o mental de dos términos, sin confusión entre sí. Relación es vínculo que aproxima una cosa a otra, permitiendo mantener entre ellas su primitiva individualidad. Cuando en el lenguaje del derecho procesal se habla de relación jurídica, no se tiende sino a señalar el vínculo o ligamen que une entre sí a los sujetos del proceso y sus poderes y deberes respecto de los diversos actos procesales. La relación jurídica procesal es un aspecto del derecho como relación. (...) Se habla, entonces, de relación jurídica procesal en el sentido apuntado de ordenación de la conducta de los sujetos del proceso en sus conexiones recíprocas; al cúmulo de poderes y facultades en que se hallan unos respecto de los otros”.

GRÁFICO No. 1



Fuente: Elaboración personal

La relación jurídica procesal nace cuando la víctima o víctimas de violaciones a sus derechos humanos plantean ante la Corte Constitucional una acción por incumplimiento cuando el Estado no ha dado cumplimiento a alguna o algunas de las medidas establecidas en una sentencia dictada por la Corte Interamericana o cuando los plazos determinados por la misma Corte para su cumplimiento han vencido.

Por lo tanto, diremos en primer lugar que el proceso constitucional por incumplimiento tiene una naturaleza jurídica contenciosa, al existir conflicto de intereses que deben ser resueltos por órgano competente. Pensemos que la víctima o víctimas activan la garantía y demandan el incumplimiento mientras que por otro lado, el Estado en su estrategia de defensa, puede argumentar que sí dio cumplimiento a la obligación demandada. En este ejemplo, procesalmente nos encontraríamos ante un proceso en conflicto entre las partes (traba de litis) y de conformidad a las normas jurídicas correspondientes, pasaríamos a un período de prueba.

Pero es fundamental plantearnos una interrogante. Si por una parte pretendemos ejecutar una sentencia internacional pero el proceso de conocimiento es un proceso de naturaleza contenciosa en el que se evidencian conflictos de intereses no resueltos, ¿estamos frente a un proceso de conocimiento o ante un proceso de ejecución¹²³?

Para responder esta interrogante, plantaremos el escenario de la siguiente manera. Según establece el artículo 68 de la Convención Americana de Derechos Humanos, “la parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado”. La indemnización compensatoria¹²⁴, como sabemos, es una de las formas de reparación que establece el Sistema Interamericano a favor de las víctimas.

Ahora bien, en el suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre del 2010, se publicó el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, cuerpo normativo que en su artículo 170 señala lo siguiente: “Art. 170.- Sentencias.- Las entidades y organismos del sector público deberán dar cumplimiento a las sentencias ejecutoriadas y pasadas en autoridad de cosa juzgada, y si implican el egreso de recursos fiscales, dicha obligación se financiará con cargo a las asignaciones presupuestarias de la respectiva entidad u organismos, para lo cual si es necesario se realizarán las reformas respectivas en el gasto no permanente. (...)”.

¹²³En la Teoría General del Proceso de Hernando Devis Echandía, op. cit., p. 165, se establece la clasificación de los procesos en base a las funciones que cumple aquel y se establecen las diferencias entre los procesos de conocimiento o declarativo genérico y los procesos de ejecución. Señala el autor “Los procesos de condena, declarativo puro y de declaración tienen como finalidad la declaración de un derecho o responsabilidad o de la constitución de una declaración jurídica, e incluyen, por lo tanto, al grupo general de declarativos y a los dispositivos. En todos ellos el juez regular un conflicto singular de intereses, y determina quién tiene el derecho, es decir, el juez es quien *iudicet*. Son procesos de juzgamiento o conocimiento o declarativos genéricos. Cuando no se trate de una pretensión discutida que implique la necesidad de declarar quién tiene razón, sino de una pretensión cuya existencia aparece clara y determinada en el título que se aduce pero que está insatisfecha, porque el obligado no ha cumplido su obligación correlativa, estamos en presencia del proceso ejecutivo. En aquél, el mandato debe ser formado por el juez mediante la decisión o sentencia; en cambio, en éste el mandato ya existe y se trata simplemente de su ejecución. La diferencia entre ambos procesos resulta de la antítesis entre la razón y la fuerza: aquella es el instrumento del proceso de conocimiento o declarativo genérico, y ésta, el del proceso ejecutivo. Claro está, nos referimos a la fuerza que, por la vía coercitiva, aplica el juez para entregar unos bienes o rematarlos para con su producto satisfacer el derecho del ejecutante, o para deshacer lo hecho. De modo genérico se entiende por ejecución lo contrario de decisión o resolución, y la conversión de ésta en actos. En el proceso de juzgamiento o de conocimiento se consigue la declaración del interés protegido, a pesar del incumplimiento del sujeto obligado. En el proceso ejecutivo ya no estamos ante dos partes que recíprocamente se disputan la razón sino ante una parte que quiere tener una cosa y otra que no quiere darla, en tanto que el órgano del proceso se la quita a ésta para dársela a aquella”. Recomendamos revisar adicionalmente a Francisco Carnelutti, *Instituciones del Proceso Civil*, Ediciones Jurídicas Europa – América, Buenos Aires, 1959, volumen I.

¹²⁴CalogeroPizzolo, op. cit., p. 367, nos recuerda que “En la teoría general de los actos ilícitos se reconoce que la *indemnización* constituye la reparación por excelencia. Permite compensar con un bien útil, universalmente apreciado – el dinero –, la pérdida o el menoscabo de un bien diferente, que no es posible reponer o rescatar conforme a su propia naturaleza

La norma prevista en la Convención Americana hace referencia a un *procedimiento interno vigente* para ejecución de sentencias contra el Estado cuando se refiere a indemnizaciones compensatorias, mientras que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señala que las entidades y organismos del sector público deberán dar cumplimiento a sentencias ejecutoriadas, aun cuando impliquen el egreso de recursos fiscales. Si efectuásemos una interpretación literal de las normas que hemos citado, pensaríamos que la acción por incumplimiento sería el mecanismo inmediato para ejecutar una sentencia internacional emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en materia indemnizatoria) y no habría la necesidad de que nuestra Corte Constitucional emita una sentencia sino que bastaría con dictar una providencia que contenga un mandato de pago en contra del Ministerio de Finanzas en beneficio de la víctima.

Este escenario nos podría hacer pensar que el proceso por incumplimiento es un proceso de ejecución. Sin embargo, contamos con algunos argumentos que desacreditarían dicha afirmación; en primer lugar, la indemnización que ordena la Corte Interamericana es una de las formas de reparación para las víctimas, pues el concepto de *restitutio in integrum* supone una mayor y más compleja actividad por parte del Estado al momento de reparar¹²⁵; en segundo lugar, y siguiendo este antecedente, las sentencias de la Corte Interamericana no son títulos ejecutivos *per se* (aún cuando contengan como medidas de reparación obligaciones ejecutivas claras, puras, exigibles y de plazo vencido), por lo que la acción por incumplimiento no pretende ejecutar un título contenido en una obligación ejecutiva, sino que busca precautelar que la sentencia internacional sea cumplida en su totalidad. Además, como tercer argumento señalamos que la estructura orgánica del proceso prevista en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, nos invita a evidenciar que el proceso por incumplimiento es un proceso de *conocimiento* en el que la Corte Constitucional debe decidir sobre la pretensión de la víctima y sobre la respuesta que el Estado ha dado frente a aquel presunto incumplimiento, en base a elementos probatorios.

La víctima o sus representantes (cuestión que será ampliada al tratar la legitimación activa en la acción por incumplimiento) deben argumentar ante la Corte Constitucional el incumplimiento del Estado de una sentencia internacional, mientras que el Estado, en uso de su derecho constitucional a la defensa, deberá proveer a la Corte aquellos elementos con los cuales se considere asistido para

¹²⁵ En la sentencia Pueblo Indígena Kichwa Sarayaku vs. Ecuador, párrafo 280, podemos encontrar una definición sobre la institución del *restitutio in integrum* en los siguientes términos “La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto factible, como ocurre en la mayoría de los casos de violaciones a derechos humanos, el Tribunal determinará medidas para garantizar los derechos conculcados y reparar las consecuencias que las infracciones produjeron. Por tanto, la Corte ha considerado la necesidad de otorgar diversas medidas de reparación, a fin de resarcir los daños de manera integral, por lo que además de las compensaciones pecuniarias, las medidas de restitución, satisfacción y garantías de no repetición tienen especial relevancia por los daños ocasionados”.

aseverar sus argumentos. Este ejercicio de valoración de prueba que los jueces constitucionales efectúan durante la sustanciación del proceso, es aquel que ubica al proceso por incumplimiento como un proceso de conocimiento y no de ejecución, aun cuando insistimos, su finalidad sea la ejecución de una sentencia.

En definitiva, consideramos que la naturaleza jurídica del proceso por incumplimiento se expresa desde dos aristas: es un proceso contencioso y además, es un proceso de conocimiento.

En este orden de ideas, para efectos de esta tesis, daremos paso al análisis de la legitimación activa y la legitimación pasiva en la acción por incumplimiento.

2.5. Legitimación activa y legitimación pasiva en la acción por incumplimiento

La relación jurídica procesal que debe configurarse a través del desarrollo del proceso constitucional general por incumplimiento, debe tener como antecedente la existencia de presupuestos procesales de la acción por incumplimiento, pues no debemos dejar de lado que los “presupuestos procesales son requisitos previos al proceso, necesarios para que pueda constituirse una relación jurídico procesal válida”¹²⁶, inclusive aquellos que se efectúan en la materia constitucional, al constituir elementos del Derecho Procesal Constitucional.

Uno de los presupuestos procesales de toda acción, es la capacidad de las partes para comparecer a los procesos. En la acción por incumplimiento debemos abordar aquella capacidad como medio tendiente a configurar una adecuada relación jurídica procesal en el proceso por incumplimiento de sentencias internacionales de derechos humanos entre víctimas, instituciones del Estado y Corte Constitucional.

La capacidad¹²⁷, en términos de Derecho Adjetivo, es la posibilidad jurídica de que una o varias personas activen las garantías previstas en el ordenamiento jurídico para obtener de aquellos una pretensión mediante los mecanismos procesales predeterminados. Sin embargo, no cualquier persona puede activar una garantía sin que de por medio exista, por una parte, una condición formal procesal para comparecer a juicio, y por otra, un interés legítimo para pedir o contradecir algo.

¹²⁶ Lorena Naranjo Godoy, *Análisis del tratamiento que la Corte Suprema ha dado a la falta de Legitimitio ad causam y a la falta de Legitimitio ad processum*, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2002, p. 3.

¹²⁷ Según Dante Barrios de Angelis, *Teoría del Proceso*, Editorial B de F, segunda edición, Montevideo – Buenos Aires, 2002, págs. 104 y 105, distingue la capacidad con legitimación y señala “La doctrina distingue entre las cualidades atribuibles a las partes, la capacidad y la legitimación, cada una con variedades. Generalmente se estudia la capacidad para ser parte, la capacidad para estar en juicio y la capacidad de postulación. Y de las legitimaciones se distingue a la legitimación causal (ad caussam) y la legitimación procesal. (...) Las capacidades con cualidades intrínsecas del sujeto”.

Formalmente, la primera adquiere el nombre de legitimidad de personería, legitimación procesal o legitimación para el proceso (legitimación *ad processum*). Este concepto guarda relación a la posibilidad de que una persona desarrolle actuaciones jurídicas dentro de un proceso y que por el hecho de que cuente con suficiente capacidad jurídica para hacerlo, durante el desarrollo del mismo, no se produzcan vicios o errores procesales¹²⁸.

Cuando abordamos la legitimación *ad processum* o procesal para plantear la acción constitucional por incumplimiento, la Corte Constitucional tiene la obligación de verificar que quien comparece, cumple con los requisitos formales de la ley para actuar en el proceso y remitirse a las normas del Procedimiento Civil general y de la jurisprudencia¹²⁹; es decir no resulta suficiente que una víctima, una comunidad, un pueblo, una nacionalidad o un colectivo (Art. 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional), quienes pretendan demandar el incumplimiento de una sentencia dictada por la Corte Interamericana, presenten la acción por su cuenta sin cumplir los requisitos formales establecidos en la ley¹³⁰.

Por ende, en el proceso por incumplimiento, la Corte Constitucional se encuentra jurídicamente obligada a hacer respetar este presupuesto procesal en armonía con el principio procesal de trascendencia¹³¹.

¹²⁸ Lo opuesto a la legitimidad de personería o falta de *legitimitas ad processum* “es un presupuesto procesal que se propone como excepción en un juicio cuando existe incapacidad legal de las partes o de sus representantes; o cuando los representantes no tiene poder o éste es insuficiente”, en Lorena Naranjo Godoy, op. cit., p. 8.

¹²⁹ “La capacidad para comparecer en el proceso es la llamada legitimidad de personería *legitimitas ad processum*”. Resolución No. 525-99 de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 3355 de 9 de diciembre de 1999.

¹³⁰ El efecto procesal más grave que puede acarrear un actuación ilegítima en el proceso, es la nulidad del aquel, como una expresión del Principio Procesal de Conservación expuesto por Giuseppe Chiovenda, en *Instituciones del Derecho Procesal Civil*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, volumen I, 1948, p. 306, quien señala que dicho principio “establece que las formalidades procesales tienen como finalidad el garantizar un debido proceso y evitar el abuso de los derechos de las partes y no satisfacer pruritos formales”.

¹³¹ El artículo 346 del Código de Procedimiento Civil señala las solemnidades sustanciales comunes a todos los juicios e instancias y entre ellas se encuentra: “(...) 3.- Legitimidad de personería (*ad processum*)”. La omisión de esta solemnidad conlleva la nulidad de todo proceso, sin embargo, la doctrina procesal moderna establece como una opción jurídica que evite la declaratoria de nulidad acusada de un proceso, incluyendo desde nuestro punto de vista a los procesos constitucionales, cuando se ha producido falta de personería, la aplicación del principio de Trascendencia. Según Enrique Véscovi, en *Derecho Procesal Civil*, Ediciones Idea, Montevideo, 1975, págs. 68 y 69, “En virtud del carácter no formalista del Derecho Procesal moderno, se ha establecido que para que exista nulidad no basta la sola infracción a la forma, sino se produce un perjuicio a la parte”. Para profundizar en el estudio del principio de trascendencia recomendamos revisar la Resolución No. 472-2000 dictada por la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 282 de 12 de marzo del 2001. Para complementar, recomendamos también revisar a Jorge Carrión Lugo, *La actividad decisoria del juez*, Tratado de Derecho Procesal Civil, Editora Jurídica Grijley, Volumen III, s/a, págs. 16 a 18 quien señala “El derecho a la justicia está condicionado al cumplimiento de determinados requisitos que el ordenamiento procesal correspondiente determina. Son los denominados requisitos procesales. Esto significa que la persona que hace uso de su derecho de pedir la tutela ante un órgano judicial de algún derecho o algún interés, tiene que cumplir para ser atendido en su petición, con determinadas formalidades o condiciones. (...) Los requisitos procesales deben sujetarse a determinadas condiciones o cualidades para que no sean calificadas como un obstáculo al acceso a

Ahora bien, la doctrina procesal también incluye otro presupuesto, ya no de carácter procesal sino material, denominado legitimación para la causa, *legitimatío ad causam* o legitimación *ad sustanciam*. Esta legitimación se relaciona a la “efectiva pertenencia de la situación sustancial (o relación jurídica sustancial) al sujeto que se la atribuye o a quien se asumen como titular”¹³² y se vincula dicha institución al legítimo contradictor. El legítimo contradictor consiste en que el accionante o actor sea la persona quien pretende ser titular de un derecho sustancial discutido (tenga el interés legítimo) y el demandado, sea el llamado por la ley para contradecir aquella pretensión.

La víctima o víctimas, la comunidad, el pueblo, la nacionalidad o el colectivo, quienes accionan por la garantía estudiada en esta disertación, deben contar con interés legítimo para obtener la ejecución de una sentencia internacional, constriñendo al Estado y sus instituciones, a cumplir las medidas establecidas en la sentencia dictada por la Corte Interamericana.

Pero sobretodo, resulta fundamental puntualizar que en el proceso por incumplimiento, el legítimo contradictor de la acción, no es *per se* el Estado en su abstracción quien debe responder por el incumplimiento, sino sus *instituciones*, las cuales por su acción u omisión provocaron la violación a los derechos humanos que resultó en una condena internacional.

Es decir que, por una parte estamos conscientes de que durante la sustanciación del proceso ante la Corte Interamericana, el Estado compareció como *tala* través de su representante legal o su agente en tanto que los Estados son sujetos frente al derecho internacional, pero en el plano interno, desde nuestro punto de vista, resultaría inaceptable que el Estado, únicamente a través de su representante legal, el Procurador General del Estado, comparezca para dar cumplimiento a cada uno de los puntos resolutivos de las sentencias y a todas las medidas que éstas conllevan (pagos por indemnización, publicación de disculpas públicas, difusión de derechos, capacitación a funcionarios públicos, retiro de explosivos, etc.). O peor aún, que se pretenda directamente endilgar al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en su calidad de ente *coordinador* de la ejecución de las sentencias, la responsabilidad jurídica de ser el legítimo contradictor de las víctimas en el proceso constitucional por incumplimiento.

la tutela judicial efectiva. Entre esas condiciones señalamos las siguientes: a) No deben pecar de excesivo formalismo (...); b) Debe ser legítimo, en el sentido que debe estar fijado por la norma legal autoritativa correspondiente (...); c) Las normas reguladoras de los requisitos procesales deben interpretarse orientados por el favorecimiento de la admisión del acto procesal (...); d) No debe denegarse un acto procesal si se trata del incumplimiento de requisitos donde es posible su subsanación (...).”

¹³² Barrios de Angelis, op. cit., p. 106.

La propia Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional nos presenta de manera sutil pero clara, la legitimación en la causa cuando señala en su artículo 54 “Con el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante (legitimado activo) previamente reclamará el cumplimiento de la satisfacción a quien deba satisfacerla(...)”.

En otras palabras, la característica particular de la acción constitucional por incumplimiento, específicamente para sentencias dictadas por la Corte Interamericana, es que debe consolidar el principio de responsabilidad pública de los organismos y entidades del Estado. Así, si por ejemplo, en el caso Daniel Tibi vs. Ecuador, evidenciamos que las violaciones a sus derechos humanos se produjeron por torturas provocadas por miembros de la Policía Nacional del Ecuador, aun cuando el Estado fue declarado responsable internacionalmente, dicha Institución deberá ser incoada a cumplir lo que en sentencia se disponga y que guarde relación a sus funciones y atribuciones connaturales. La entidad o entidades responsables de la violación deben construirse en legítimos contradictores durante la sustanciación del proceso por incumplimiento.

Igualmente, tomando como ejemplo el caso Salvador Chiriboga, si bien el Estado ecuatoriano fue declarado responsable, principalmente por la violación al derecho de la propiedad de la familia Salvador, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el plano interno y en el evento de plantearse una acción por incumplimiento de dicha sentencia, el legítimo contradictor directo para responder por dicho incumplimiento debería ser de manera directa y principal el Municipio de Quito.

Claro, no creemos que sea un ejercicio jurídico sencillo establecer legítimos contradictores desde la Corte Constitucional. Por ello consideramos que dicho órgano, al momento de admitir a trámite la demanda y establecer la legitimación para la causa, deberá realizar un examen jurídico sumamente técnico y minucioso para establecer correctamente qué institución o qué instituciones deben ser las llamadas a cumplir la sentencia de la Corte Interamericana.

Con estos antecedentes, podemos observar que la legitimación activa y la legitimación pasiva en el proceso constitucional por incumplimiento, dependen en gran medida de la aplicación adecuada del instituto procesal de la legitimación para la causa o *ad caussam*, pues al no observar mayores dificultades en la aplicación de la legitimación *ad processum*¹³³, la primera de aquellas, la

¹³³No evidenciamos mayores inconvenientes si seguimos lo dispuesto en la legitimación *activa* para el proceso cuando el artículo 9 de la LOGJCC señala “Las acciones para hacer efectivas las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución y en esta ley, podrán ser ejercicios: a) Por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, vulnerada o amenazada en uno o más de sus derechos constitucionales, quien actuará por sí misma o través de representante o apoderado; y, b) Por el Defensor del Pueblo. Se considerarán personas afectadas quienes sean víctimas directas o indirectas de la violación de

legitimación *ad caussam*, delimitaría el campo de acción de la Corte Constitucional y delimitaría las reglas básicas en el proceso, debiendo aquella ante todo, precautelar que la relación jurídica procesal se estructure adecuadamente. Desde nuestra óptica, esta finalidad se puede lograr efectuando las citaciones correspondientes a las instituciones responsables de dar cumplimiento a los puntos resolutivos contenidos en la sentencia internacional.

Pero además, creemos que en todo proceso constitucional que se active por incumplimiento de sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, además de contar con la participación en calidad de legitimados pasivos a aquellas instituciones que por acción u omisión provocaron en su momento la violación de los derechos humanos, a nuestro criterio, deben necesariamente intervenir dos instituciones.

Por una parte, la Procuraduría General del Estado, en vista de lo dispuesto en la primera parte del artículo 6 de su Ley Orgánica que señala “Toda demanda o actuación para iniciar un proceso judicial, procedimiento alternativo de solución de conflictos y procedimiento administrativo de impugnación o reclamo contra organismos y entidades del sector público, deberá citarse o notificarse obligatoriamente al Procurador General del Estado. De la misma manera se procederá en los casos en los que la ley exige contar con dicho funcionario. La omisión de este requisito, acarreará la nulidad del proceso o procedimiento”.

Pero la razón de fondo para que participe la Procuraduría General del Estado como parte procesal en el juicio por incumplimiento, radica en que durante la sustanciación del proceso ante la Corte Interamericana, la Procuraduría General ha hecho uso de un conjunto de elementos probatorios en defensa del Estado (aún incluso en opciones de allanamiento) cuyo acervo permite a dicha Entidad conocer de manera directa los antecedentes del caso y la entidad o entidades que provocaron la violación de derechos humanos en el plano interno. El rol de la Procuraduría General al participar como parte procesal en una eventual demanda en contra del Estado en los términos de la acción por incumplimiento, permitiría dotar a la Corte Constitucional de una mayor perspectiva sobre a qué institución o instituciones les correspondería dar cumplimiento a los puntos establecidos en la sentencia de la Corte Interamericana (legitimación pasiva), según se valoró durante el proceso ante la Corte Interamericana.

derechos que puedan demostrar daño. Se entenderá por daño la consecuencia o afectación que la violación del derecho produce (...)”. Recordemos que aún cuando la sentencia dictada por la Corte Interamericana es *per se* una forma de reparación, la reparación de las víctimas se materializa cuando la dicha sentencia es cumplida por los Estados en los plazos y en la forma adecuada. Hacer lo contrario, es decir que los Estados incumplan lo resuelto en sentencia por la Corte, genera en las víctimas nuevos procesos de incertidumbre, revictimización, inseguridad, desasosiego, insatisfacción, en definitiva, un nuevo daño que puede ser equiparado al “daño” definido en el artículo 9 de la LOGJCC, dotándoles de la legitimación suficiente para accionar la garantía en la Corte Constitucional.

Por otro lado, creemos que resulta fundamental que el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos participe en el proceso por incumplimiento, proporcionando información formal a la Corte Constitucional sobre aquellos aspectos en los que no ha sido posible la coordinación de la ejecución de la sentencia de la Corte Interamericana, en aplicación del Decreto Ejecutivo No. 1317. No olvidemos que desde que el Estado ecuatoriano es notificado oficialmente de una sentencia internacional, el rol de la Cartera de Estado referida es implementar un plan de coordinación de ejecución, que incluye a otras entidades, incluso algunas no pertenecientes a la Función Ejecutiva, como el Poder Judicial, el Poder Legislativo, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, entre otros y que en su debido momento, deberán responder si así procede en derecho.

Ahora bien, en cuanto a la legitimación pasiva, existe una particularidad cuando el artículo 53 de la LOGJCC posibilita plantear la acción por incumplimiento, también en contra de particulares en caso de que las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales impongan una obligación a una persona particular determinada o determinable. Como bien sabemos, la Corte Interamericana en sus resoluciones no establece de forma definida a qué instituciones públicas en el nivel interno le corresponderá cumplir cada uno de los puntos resolutivos, mucho menos determinará a alguna persona o personas particulares que deban cumplir una obligación. Sin embargo, esta norma podría eventualmente facultar al Estado a que en determinado caso, por ejemplo, en el caso Albán Cornejo vs Ecuador, se pueda hacer extensiva la responsabilidad, al menos pecuniariamente, al hospital privado que provocó la muerte de Laura Albán Cornejo y cuyos médicos no fueron procesados en los tiempos previstos por la Ley Ecuatoriana.

Como vemos, el espectro de participación en el proceso por incumplimiento es mucho más complejo de lo que señala nuestra norma jurídica cuando incluye a particulares como legitimados pasivos en este proceso. No obstante, creemos que una adecuada aplicación de aquella norma por la Corte Constitucional, en casos como el ejemplificado, podría sensibilizar a los particulares cuando por su acción u omisión, generan violaciones de los derechos humanos.

Finalmente, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, existe un presupuesto procesal de la acción denominado reclamo previo, según el cual se plantea como requisito para plantear la acción de incumplimiento, que el accionante (persona, víctima, comunidad, pueblo, nacionalidad) solicite formalmente el cumplimiento de la sentencia internacional *a quien deba satisfacerla*, y si por parte de dicha entidad no existe un pronunciamiento en los siguientes cuarenta días, el incumplimiento se habrá configurado.

Desde nuestro punto de vista, creemos que si bien el reclamo previo debe ser utilizado en aquellos casos en los cuales la acción busca que una entidad cumpla una disposición legal (regla general), no consideramos conveniente que esta regla se aplique para demandar el cumplimiento de sentencias internacionales, pues en estos casos, la violación fue declarada oportunamente por un órgano internacional de justicia el cual concede plazos perentorios de cumplimiento al Estado, por lo que este presupuesto procesal podría representar un obstáculo al momento de iniciar la acción. De todos modos, conforme está regulado, el reclamo previo es un presupuesto procesal que debe ser cumplido.

A continuación daremos paso a la exposición de los principales actos procesales en el proceso por incumplimiento.

2.6. Principales actos procesales en el proceso por incumplimiento

Un acto procesal es una especie de acto jurídico, es decir, una acción que genera efectos en el derecho pero, para el caso de los actos procesales, estos efectos ocurren dentro del ámbito procesal. Enrique Vescovi señala que “los actos procesales son los actos jurídicos del proceso, el cual se compone, como hemos dicho, de una sucesión de actos tendientes a un fin. La relación procesal significa una combinación de estos actos”¹³⁴. Los actos procesales en el proceso constitucional por incumplimiento, al igual que en cualquier proceso de naturaleza contenciosa, deben tender a configurar la relación jurídica procesal entre Corte Constitucional, víctimas o accionantes e instituciones del Estado y que aquella se desarrolle en orden y etapas preclusivos. Recordemos que el principio de preclusión es aquel en el que el proceso es una sucesión ordenada de actuaciones que busca alcanzar un fin legítimo (una sentencia). Eduardo Couture manifiesta que “el principio de preclusión está representado por el hecho de que las diversas etapas del proceso se desarrollan de una forma sucesiva, mediante la clausura definitiva de cada una de ellas, impidiéndose el regreso a etapas y momentos procesales ya extinguidos y consumados”¹³⁵.

Tenemos que en el proceso constitucional por incumplimiento, el primer acto procesal corresponde al accionante (persona, nacionalidad, pueblo, comunidad, en definitiva víctima) cuando formaliza su demanda ¹³⁶ ante la Corte Constitucional, cumpliendo los requisitos establecidos por la LOGJCC que en su artículo 55 señala “La demanda deberá contener: 1. Nombre completo de la

¹³⁴ Vescovi, op. cit., p. 215.

¹³⁵ Couture, op. cit., p. 159.

¹³⁶ El proceso constitucional por incumplimiento aplica el principio dispositivo, pues su inicio y su impulso obedece a la iniciativa del actor, en primer término, y de ambas partes procesales cuando se ha estructurado la relación jurídica procesal. La Corte Constitucional no tiene la competencia para iniciar *de oficio* este proceso.

persona accionante; 2. Determinación de la norma, sentencia o informe del que se solicita su cumplimiento, con el señalamiento de la obligación clara, expresa y exigible que se requiere cumplir; 3. Identificación de la persona, natural o jurídica, pública o privada de quien se exige el cumplimiento; 4. Prueba del reclamo previo (*presupuesto procesal*); 5. Declaración de no haber presentado otra demanda en contra de las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones y con la misma pretensión; 6. Lugar en el que se ha de notificar a la persona requerida”. El primer acto procesal es entonces, la demanda constitucional.

Del cumplimiento de estos requisitos formales depende la generación de un nuevo acto procesal (acto procesal introductorio) a cargo de la Corte Constitucional: la calificación de la demanda o la orden de completar la demanda en el plazo de tres días (Art. 10, último inciso LOGJCC). Si la demanda llegase a ser admitida a trámite, la Corte Constitucional tiene la competencia para, en providencia, declarar la improcedencia de la acción por cuatro motivos legales establecidos en el artículo 56 de la LOGJCC que son: “1. Si la acción es interpuesta para proteger derechos que puedan ser garantizados mediante otra garantía jurisdiccional¹³⁷; 2. Si se trata de omisiones de mandatos constitucionales; 3. Si existe otro mecanismo judicial para lograr el cumplimiento de la norma, sentencia, decisión o informe, salvo en los casos en los cuales , de no admitirse la acción por incumplimiento, se provoque un perjuicio grave e inminente para el accionante¹³⁸; 4. Si no se cumplen los requisitos de la demanda”.

Ahora bien, en el evento de que la Corte Constitucional decida admitir la demanda a trámite, nos encontraríamos frente a un tercer acto procesal (acto de impulso procesal), nuevamente a cargo de la Corte, según el cual dicho órgano a través de un juez ponente emite una providencia (auto) en el que se notifica a la persona accionada (entendemos que se refiere al representante legal de la entidad o institución pública) para que cumpla o justifique el incumplimiento en una audiencia a realizarse dentro de dos días (artículo 57 de LOGJCC y 32 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional).

Este acto procesal abre la posibilidad de dos escenarios jurídicos para el Estado cuando nos encontramos ante un requerimiento de cumplimiento en la regla general. El primer escenario es cumplir la obligación contenida en la norma jurídica (ley, decreto, acuerdo, etc.). Sin embargo, las

¹³⁷ Desde nuestra perspectiva, este motivo de improcedencia resultaría difícil de aplicar al momento de calificar el incumplimiento de una sentencia internacional, pues como hemos señalado previamente, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, esta acción es la única garantía jurisdiccional para obtener aquel objetivo.

¹³⁸ De la misma manera, el otro mecanismo jurídico para lograr el cumplimiento de una sentencia internacional es la aplicación del Decreto Ejecutivo No. 1317 a cargo del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Sin embargo, cuando aquella competencia de coordinación de ejecución no obtiene los resultados positivos para las víctimas, no queda otra manera de incoar al cumplimiento de dicha sentencia sino es a través de la acción por incumplimiento.

sentencias internacionales no son normas jurídicas *per se* sino que son fuentes de derecho objetivo compuestas de varias medidas a ser ejecutadas. Por tal razón ¿cómo la Corte Constitucional podría ordenar el efectivo cumplimiento de una serie de medidas contenidas en una sentencia internacional a través de una providencia de mero trámite?

No compartimos la estructura jurídica en la que se encuentra redactada dicha norma al ser inexacta para ejecutar sentencias internacionales. Creemos que, tal como está establecida, podría ser acatada dicha orden (cumplir) cuando nos encontramos ante una demanda por incumplimiento de una norma jurídica interna o de un acto administrativo, aunque incluso allí, la Corte Constitucional debería dotar de fuerza jurídica a aquella orden, por ejemplo emitir un auto de mandato.

El segundo escenario, es la justificación del incumplimiento durante una audiencia que se efectúe en el plazo de dos días a partir de la emisión de la providencia. Desde nuestro punto de vista, esta norma sí cuenta con una mejor estructura, aunque con imprecisiones que merecen ser observadas. En primer lugar la norma asume, sin que técnicamente sea correcto, que la institución pública ha incumplido y en segundo lugar, que debe explicar las razones de aquel incumplimiento.

Las obligaciones que el Estado debe cumplir a partir de sentencias internacionales, requieren acciones mucho más complejas y en ocasiones, para materializarlas adecuadamente, se requiere la participación de las víctimas en la ejecución de aquellas¹³⁹. Todo proceso constitucional debe dotar a ambas partes procesales del derecho a la adecuada defensa¹⁴⁰, incluido aquel cuando el demandado es el Estado a través de sus instituciones. Las instituciones y órganos del Estado, también deben gozar del derecho de contar con elementos que se opongan a la afirmación del incumplimiento.

Pensemos por ejemplo, que en una sentencia, la Corte Interamericana ordena al Estado ecuatoriano la reforma de un determinado cuerpo legislativo. En este caso, el legitimado contradictor tendría

¹³⁹ Como ejemplo de esta situación hacemos referencia a la Sentencia Pueblo Kichwa Sarayaku vs. Ecuador que en su parte resolutive (párrafo 305) establece como una de las medidas de reparación que se debe acordar con las víctimas “Si bien en el presente caso el Estado ya ha efectuado un reconocimiento de responsabilidad en el propio territorio Sarayaku, como lo ha dispuesto en otros casos y con el fin de reparar los daños causados al Pueblo Sarayaku por las violaciones a sus derechos, la Corte considera que el Estado debe realizar un acto público de reconocimiento de su responsabilidad internacional por las violaciones declaradas en esta Sentencia. **La determinación del lugar y modalidades del acto deberán ser consultados y acordados previamente con el Pueblo.** El acto deberá ser realizado en una ceremonia pública; con la presencia de altas autoridades del Estado y de los miembros del Pueblo; en idiomas kichwa y castellano y deberá ser ampliamente difundido en los medios de comunicación. Para ello, el Estado cuenta con un plazo de un año, a partir de la notificación de la presente Sentencia”.

¹⁴⁰ El artículo 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que uno de los principios procesales en los que se sustenta la justicia constitucional es “Debido proceso.- En todo procedimiento constitucional se respetarán las normas del debido proceso prescritas en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos”.

que ser el representante legal de la Asamblea Nacional o Congreso Nacional. En el evento de que el cuerpo legislativo no ha podido ser reformado en el plazo establecido por la Corte Interamericana, por razones como falta de voluntad política o porque la tarea de coordinación entre el Ministerio de Justicia no prosperó, la Asamblea deberá justificar dichas razones en la audiencia correspondiente. Por otro lado, pensemos que una de las medidas de satisfacción, es nombrar a un lugar de una ciudad (una plaza, una institución educativa, etc.) con el nombre de una víctima de violaciones de derechos humanos y que no ha sido posible llegar a un acuerdo entre el Estado y la víctima el lugar en el cual efectuará aquel acto público de reconocimiento. Evidentemente, aquello se deberá justificar en la audiencia que convoque la Corte Constitucional, pero creemos que la estructura de aquel acto podría establecerse de una manera más técnica y que facilite tanto a las víctimas como al Estado a través de sus instituciones, a mejorar el mecanismo de ejecución de la sentencia internacional. Esta situación será abordada en nuestro tercer capítulo.

Ahora bien, a continuación la norma dispone la celebración de una audiencia en la cual el Estado deberá contestar la demanda y presentar pruebas y justificativos que considere pertinentes (Art. 57 de la LOGJCC, segundo inciso). Además, la ley permite abrir un término de prueba por ocho días a partir de los cuales se dictará el último acto procesal en este tipo de procesos, la sentencia.

Desde nuestra óptica, la norma es desordenada e incompleta. Por una parte, se habla de la posibilidad de contestar la demanda (acto procesal propio del demandando) pero simultáneamente se habla sobre la presentación de pruebas y justificativos que se considere pertinentes. Suponemos que las instituciones del Estado, al momento de contestar la demanda, contarán con la posibilidad de anunciar la prueba que actuarán en un momento procesal oportuno a fin justificar las razones del incumplimiento o demostrar aquellas acciones puntuales y concretas que demuestren la voluntad institucional de dar cumplimiento a la misma pero que no ha sido posible concretizar.

El problema se origina por cuanto contestar la demanda y simultáneamente presentar pruebas no es técnicamente recomendable, recordando que al actor o accionante también se le debe garantizar la posibilidad de presentar pruebas, y en esta norma no se menciona aquello. Lo óptimo es que ambas partes, anuncien en una primera audiencia las pruebas que actuarán en el proceso por incumplimiento y que las mismas sean controvertidas (principio de contradicción) en una segunda audiencia. Allí sí, creemos que los ocho días de prueba que la norma menciona son apropiados.

Igualmente, recordemos que en los procesos contradictorios, las primeras audiencias tienen como objetivo, entre otros, validar legitimación de las partes de tal manera que la relación jurídica procesal se estructure adecuadamente. De nada serviría que en una única audiencia argumentando celeridad procesal, se dé por válida la intervención de algunas instituciones demandadas cuando se

encuentren ausentes otras instituciones llamadas a dar cumplimiento a la sentencia internacional. Como se indicó en líneas anteriores, la acción por incumplimiento debe perseguir también precautelar el principio de responsabilidad de los servidores públicos, en virtud de lo cual es tarea de la Corte Constitucional establecer en una primera providencia, a los legítimos contradictores.

Finalmente, el último acto procesal principal que observamos, es la sentencia (acto procesal decisorio). La sentencia, cualquiera sea su tipo, es por esencia el acto procesal principal del juez al ser la materialización jurídica de lo que el juzgador evaluó en su mente y fue producto de un proceso de conocimiento. Es una manifestación de su poder y de gobierno en el proceso.

Devis Echandía señala que “La sentencia es el acto por el cual el juez cumple la obligación jurisdiccional derivada de la acción y del derecho de contradicción, de resolver sobre las pretensiones del demandante y las excepciones de mérito o fondo del demandando. (...) Toda sentencia es una decisión y el resultado de un razonamiento o juicio del juez, en el cual existen las premisas y la conclusión. Pero al mismo tiempo contiene un mandato, pues tiene fuerza impositiva, ya que vincula y obliga. Es, por lo tanto, el instrumento para convertir la regla general contenida en la ley en mandato concreto para el caso determinado”¹⁴¹.

Lo particular de la sentencia, como acto procesal, es que en un proceso constitucional por incumplimiento, pretende volver exigibles obligaciones contenidas en una sentencia internacional. La sentencia que dicta la Corte Constitucional refuerza la vida jurídica de la sentencia de la Corte Interamericana y la integra en el ordenamiento jurídico ecuatoriano de manera jurisprudencial.

Paralelamente, señalamos de manera muy breve que otros actos procesales que la doctrina establece, son los actos procesales probatorios relacionados con la presentación, actuación, impugnación y práctica de pruebas. Estos actos procesales, para efectos generales de esta tesis, constituyen una expresión del ejercicio de libertad de la prueba¹⁴².

¹⁴¹ Devis Echandía, op. cit., págs. 420 y 421.

¹⁴² A fin de profundizar el análisis sobre los principios aplicables a la prueba como institución procesal, recomendamos revisar a Hernando Devis Echandía, *Compendio de Derecho Procesal*, Tomo II, Pruebas Judiciales, Editorial ABC, Bogotá, sexta edición, 1978, págs. 13 a 25, quien establece como principios generales de la prueba los siguientes: “a) Principio de la necesidad de la prueba y de la prohibición de aplicar el conocimiento privado del juez sobre los hechos; b) Principio de la eficacia jurídica y legal de la prueba; c) Principio de la unidad de la prueba; d) Principio de la comunidad de la prueba o adquisición; e) Principio del interés público en la función de la prueba; f) Principio de lealtad y probidad o veracidad de la prueba; g) Principio de contradicción de la prueba; h) Principio de igualdad de oportunidad para la prueba; i) Principio de publicidad de la prueba; j) Principio de formalidad y legitimidad de la prueba; k) Principio de preclusión de la prueba; l) Principios de la intermediación y de la dirección del juez en la producción de la prueba; m) Principios de la imparcialidad del juez en la dirección y apreciación de la prueba; n) Principio de originalidad de la prueba; o) Principio de la concentración de la prueba; p) Principio de la libertad de la prueba; q) Principio de la pertinencia y conducencia o idoneidad de la prueba r) Principio de la naturalidad o espontaneidad y ilicitud de la prueba respecto de la persona humana; s) Principio de la obtención coactiva de

Finalmente, un acto procesal que se les atribuye a las partes son aquellos relacionados a la interposición de recursos, éstos como materialización de las garantías del debido proceso. Sin embargo, al no haber considerado el legislador la posibilidad de plantear recursos de la sentencia que dicte la Corte Constitucional en procesos por incumplimiento, concluimos que este proceso es de única y definitiva instancia, no ameritando por lo tanto, hacer referencias puntuales a aquel tipo de actos procesales.

Así, a continuación daremos paso al análisis de la naturaleza jurídica de la sentencia que dicta la Corte Constitucional a partir de una sentencia de la Corte interamericana.

2.7. Naturaleza jurídica de la sentencia dictada por la Corte Constitucional en un proceso por incumplimiento

Habiendo establecido que la sentencia es el acto procesal más importante a cargo del juez y es una expresión de la *perfección* del proceso, abordamos su naturaleza jurídica desde la óptica del derecho procesal y en concatenación con lo previsto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Una parte de la doctrina considera a la sentencia, de manera general, como un acto de voluntad pero no del juez, sino de la voluntad concreta de la ley¹⁴³. Otra parte de la doctrina considera a la sentencia como un acto lógico. Ugo Rocco expresa al respecto que “La norma jurídica es un mandato que, por estar expresado en forma abstracta, tiene necesidad de ser concretada, que es lo que hace precisamente el juez en la sentencia”¹⁴⁴. En contraposición, Piero Calamandrei señala que la labor del juez no podría ser estrictamente lógica, pues “si bastara el silogismo judicial, sobraría el mismo proceso. Bastaría el simple juicio del particular para evitar el proceso. Y cuando exista una voluntad rebelde de una de las partes, el proceso quedaría limitado al mínimo: alegación de las partes ante el juez”¹⁴⁵. También se considera a la sentencia como un acto complejo¹⁴⁶, como juicio histórico¹⁴⁷ pero sobretodo, como un juicio crítico o de valor en armonía como lo definido por Manuel Serra Domínguez, quien afirma que “analizados los hechos, descubierta la norma e

los medios materiales de prueba; t) Principio de la inmaculación de la prueba; u) Principio de la evaluación o apreciación de la prueba de acuerdo con las reglas de la sana crítica; v) Principio de la carga de la prueba y de la autorresponsabilidad de las partes por su inactividad; w) Principio de la oralidad o la escritura; y x) Principio inquisitivo en la ordenación y práctica de las pruebas”.

¹⁴³ Cfr. Marco Monroy Cabra, *Derecho Procesal Civil*, Parte General, Biblioteca Jurídica DIKE, cuarta edición, 1996, p. 450.

¹⁴⁴ Ugo Rocco, *Tratado de derecho procesal civil*, Tomo II, p. 251.

¹⁴⁵ Piero Calamandrei, *Estudios de Derecho Procesal en Italia*, Ed. Ejea, Buenos Aires, 1959, p. 373.

¹⁴⁶ Manuel Serra Domínguez, *Estudios de derecho procesal*, Editorial Ariel, Barcelona, 1969, p. 71.

¹⁴⁷ Capograssi, *Giudizio, scienza, verita*, Revista de Diritto Processuale, 1949, p. 165, en Monroy Cabra, op. cit., p. 452.

indagando su significación, faltaría tan solo por deducir los efectos ya previstos en la norma, aplicándolos al caso concreto planteado (...)”¹⁴⁸.

A nuestro criterio, la naturaleza jurídica de la sentencia que se dicta en un proceso por incumplimiento es un juicio de valor a cargo de los jueces de la Corte Constitucional, sólo que la valoración no radica en un mero silogismo como señala Serra Domínguez, sino que supone un conjunto de operaciones intelectuales que permitan descubrir dos aspectos: la existencia de un incumplimiento, en primer lugar; y, en segundo lugar, la determinación de quién o quiénes han incumplido las medidas establecidas en la sentencia internacional. A partir de aquello, la sentencia adquiere una nueva condición jurídica bidimensional. Por una parte, se vuelve en una sentencia declarativa, en la medida en que debe declarar expresamente que el Estado a través de sus instituciones, han incurrido en un *incumplimiento* de una sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Creemos que el principal efecto de esta declaración es una condena moral hacia el Estado y sus instituciones, que además podría significar una nueva medida de reparación para la víctima o víctimas, quienes irremediamente debieron accionar esta garantía para obtener justicia.

Por otra parte, siendo ésta la más importante, la sentencia en el proceso por incumplimiento es una sentencia de *condena* que en términos de Eduardo Couture, “imponen el cumplimiento de una prestación, ya sea en sentido positivo (dar, hacer), ya sea en sentido negativo (no hacer, abstenerse)”¹⁴⁹. En otras palabras, posterior a la declaración de incumplimiento de una sentencia internacional de derechos humanos como responsabilidad de una o varias instituciones del Estado, la Corte Constitucional se verá avocada a condenar el cumplimiento de la sentencia internacional, con la debida especificidad de a qué institución le corresponde cumplir, pero sobre todo, en qué medida cumplir los puntos de aquella sentencia internacional.

Creemos que este aspecto merece una especial atención por los argumentos que hemos expuesto *supra* en cuanto al papel del legítimo contradictor y la responsabilidad de los servidores públicos.

Cuando las víctimas de violaciones de derechos humanos acuden al Sistema, lo hacen al amparo de la Convención Americana de Derechos Humanos, accionando la protección internacional cuando los Estados incurrieron en violaciones a los derechos reconocidos en dicha Convención.

Las violaciones a dichos derechos pueden ser simultáneas como producto de una serie de actos que configuraron la violación. Recordemos, por ejemplo que en el caso Salvador Chiriboga, el Estado

¹⁴⁸ Serra Domínguez, op. cit., p. 76.

¹⁴⁹ Eduardo Couture, op. cit., p. 259.

ecuatoriano fue declarado responsable por la violación de los derechos consagrados en los artículos 8 (garantías judiciales), 21 (derecho a la propiedad privada) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana de Derechos Humanos. Siendo esto así, pensamos que si bien el Municipio de Quito podría haber vulnerado en su momento el derecho a la propiedad de la familia Salvador Chiriboga, la violación se configuró cuando las víctimas no gozaron de medios jurídicos idóneos en el derecho interno, para proteger aquel derecho ante los tribunales nacionales. Por ello, en esta sentencia, la Corte Interamericana también declaró la violación de los derechos de garantías judiciales y protección judicial. En este orden de ideas y para este análisis puntual, la protección judicial y las garantías judiciales, no son derechos que le competente proteger a un órgano administrativo, como el Municipio de Quito, sino al Poder Judicial del Ecuador.

Tenemos entonces que la Corte Constitucional, al momento de resolver un proceso por incumplimiento debe verificar además, cuáles fueron los derechos desconocidos y violados por el Estado ecuatoriano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de aquel análisis, también dependerá que se condene, en calidad de legítimo contradictor, a un organismo o entidad cuya acción u omisión produjo la violación de los derechos para las víctimas. Pensamos que en un escenario como el descrito a manera de ejemplo, la Corte Constitucional podría condenar en sentencia al Municipio de Quito en cuanto a su relación con la vulneración al derecho a la propiedad y al Consejo de la Judicatura, en cuanto a la vulneración del derecho de protección judiciales y garantías judiciales, estableciendo en sentencia la solidaridad al momento de cumplir con las medidas de reparación (pagos indemnizatorios, publicación de sentencia, actos de disculpas públicas, etc.).

La Corte Constitucional deberá ordenar el cumplimiento de los puntos de la sentencia internacional en sentencia motivada, valorando las competencias de cada institución pública para garantizar la reparación integral de las víctimas¹⁵⁰, así como su participación, directa o indirecta, en la

¹⁵⁰ El concepto de reparación integral se encuentra adecuadamente desarrollado en el artículo 18 de la LOGJCC. Señala la norma “En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud. La reparación por el daño material comprenderá la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso. La reparación por el daño inmaterial comprenderá la compensación, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, por los sufrimientos y las aflicciones causadas a la persona afectada directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia del afectado o su familia. La reparación se realizará en función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación

vulneración del derecho o derechos ante el Sistema Interamericano. Para aquello, en su resolución la Corte aplicará los principios de razonabilidad, ponderación, proporcionalidad y sobre todo, equidad.

Ahora bien, una vez que contamos con una sentencia motivada emitida por la Corte Constitucional, debemos tomar en cuenta que su ejecución es obligatoria para las instituciones llamadas a su cumplimiento. Este cumplimiento, a nuestro criterio, no debería ser constreñido a la aplicación de los artículos 162, 163, 164 y 165 de la LOGJCC que refiere a “Incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales”, pues si provocamos esta situación, colocaríamos a las víctimas en un muy inconveniente e innecesario nuevo proceso que pretenda la ejecución de una sentencia.

Finalmente, señalamos que la sentencia constitucional deberá adquirir el carácter de cosa juzgada, tanto material como formal, de tal modo que sea inalterable en lo procesal e integre la jurisprudencia constitucional como fuente de derecho para casos análogos que en el futuro se presenten en aquella jurisdicción.

2.8. La facultad estatal de repetición

En el contexto de esta investigación, hemos contextualizado el principio de responsabilidad pública como la posibilidad jurídica de que las instituciones estatales, responsables de violaciones a derechos humanos, respondan ante la Corte Constitucional como legitimados pasivos frente a una demanda por incumplimiento de sentencia internacional. Sin embargo, existe un aspecto adicional que merece atención cuando abordamos aquel principio de manera paralela a las consecuencias de actividades estatales que derivan en violaciones a los derechos humanos. Nos referimos a la facultad estatal de repetición.

al proyecto de vida. En la sentencia o acuerdo reparatorio deberá constar expresa mención de las obligaciones individualizadas, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse, salvo la reparación económica que debe tramitarse de conformidad con el artículo siguiente. La persona titular o titulares del derecho violado deberán ser necesariamente escuchadas para determinar la reparación, de ser posible en la misma audiencia. Si la jueza o juez considera pertinente podrá convocar a nueva audiencia para tratar exclusivamente sobre la reparación, que deberá realizarse dentro del término de ocho días”. Para el caso de cumplimiento de sentencias internacionales de derechos humanos, planteamos que la Corte Constitucional no efectúe nuevamente determinaciones sobre conceptos de reparación a favor de las víctimas (evitar vicios de incongruencia), pues la Corte Interamericana, en la motivación de su sentencia, ha establecido aquellas particularidades. De este modo, lo que la Corte Constitucional deberá efectuar es la determinación de qué entidad o entidades deben cumplir lo dispuesto en la sentencia interamericana y el grado de participación en aquel cumplimiento, lo que en definitiva garantizaría una reparación integral en los términos expresados por la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Como conocemos, las violaciones a los derechos humanos se producen principalmente cuando el Estado, a través de sus representantes, actúa de manera arbitraria e ilegal, contrariando su más alto deber: respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. En este sentido, nuestra Constitución sanciona el incumplimiento de aquel deber y establece la facultad de repetición en el artículo 11 de la siguiente manera: “El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarios y funcionarias, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos”.

Evidentemente, la obligación de reparar a la que hace referencia la norma constitucional señalada, no sólo debe ser abordada desde la óptica del derecho administrativo, sino también y particularmente a partir de la declaratoria de responsabilidad por la violación de derechos humanos y como efecto de las resoluciones que una Corte Internacional ha adoptado en ejercicio de su jurisdicción internacional. En este orden de ideas, el artículo en mención continúa y expresa “El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas. El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso”.

De esta manera, la Constitución prevé un escenario propicio para que el Estado a través de sus representantes, inicien la acción de repetición en contra de quienes provocaron una situación particular por la cual dicho Estado fue declarado responsable, sea en el plano interno o en el internacional¹⁵¹.

La acción por repetición o facultad de repetición principalmente busca garantizar una adecuada recuperación patrimonial de aquellos recursos fiscales que el Estado ha debido erogar por concepto de indemnizaciones y se dirige en contra de servidores o servidoras públicas, como efecto de la aplicación del principio de responsabilidad pública. El artículo 67 de la Ley Orgánica de Garantías

¹⁵¹ Cabe aclarar que la facultad del Estado de ejercer la repetición, actúa de manera general frente a eventos de condena por situaciones previstas en el ordenamiento jurídico. Así, la repetición puede ser ejercida a partir de procesos internos (materia contenciosa administrativa, contenciosa tributaria o fiscal, constitucional, etc.) o como efecto de declaratorias de responsabilidad internacional por violaciones a derechos humanos como ocurre con las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Dentro de nuestro análisis, la facultad de repetición no se encuentra condicionada o supeditada a que las víctimas activen la garantía de la acción por incumplimiento de sentencia internacional. Aquella facultad de repetición, podría ser planteada directamente por la institución competente, en contra de quienes provocaron la vulneración, de modo que se garantice la recuperación de los recursos fiscales correspondientes en cuanto aquello sea racionalmente posible.

Jurisdiccionales y Control Constitucional delimita esta facultad de la siguiente manera: “La repetición tiene por objeto declarar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cuando el Estado ha sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o autodefinitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos. Se considera como servidoras y servidores públicos a las personas que en cualquier forma o cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Este artículo también se aplica para las servidoras y servidores judiciales. La acción prescribirá en el plazo de tres años, contados a partir de la realización del pago hecho por el Estado”.

Pensaríamos que con esta delimitación jurídica, que además incluye a las sentencias de los organismos internacionales de protección de derechos humanos, el Estado gozaría de facultades plenas de ejercer la acción en el marco del proceso establecido por la propia ley. Sin embargo, la situación adquiere un nivel de complejidad cuando, en primer lugar, el órgano internacional establece montos indemnizatorios sumamente altos en comparación con el estándar regular de ingresos económicos de un servidor público ecuatoriano o de un grupo de servidores públicos. Citemos como ejemplo el caso *Salvador Chiriboga vs. Ecuador*, en el cual la Corte Interamericana determinó como monto indemnizatorio general al Estado ecuatoriano, un valor cercano a los treinta millones de dólares. ¿De qué manera un servidor público podría contar con la posibilidad de cubrir una obligación financiera de esta naturaleza?

Evidentemente y de ninguna manera pretendemos con este análisis establecer un escenario de impunidad a favor de servidores públicos, más aún cuando por su acción u omisión, el Estado ha asumido la erogación de recursos fiscales como efecto de violación a derechos. No obstante, no debemos dejar pasar por alto este inconveniente fáctico que dificultaría en la práctica, la recuperación patrimonial de recursos públicos a través de esta acción en cada uno de los casos. Es precisamente uno de los mayores desafíos que el ordenamiento jurídico debe considerar al momento de delimitar el alcance legal de una facultad que eventualmente podría provocar mayores daños que los que pretende solucionar.

El segundo problema que advertimos radica en la complejidad que resulta determinar de manera clara y específica el nivel de responsabilidad individual de cada servidor público en los casos de violaciones de derechos humanos sentenciados por la Corte Interamericana. Inicialmente, la propia LOGJCC señala en su artículo 68:

“La máxima autoridad de la entidad responsable asumirá el patrocinio de esta causa a nombre del Estado y deberá interponer la demanda ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial competente para que se reintegren al Estado los recursos erogados por concepto de reparación. (...)”.

Mientras que en su artículo 69, que se relaciona a la legitimación pasiva en la acción por repetición, expresa:

“La máxima autoridad de la entidad deberá determinar, previa a la presentación de la demanda, la identidad de las personas presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos. La máxima autoridad de dicha institución estará obligada a identificar al presunto o presuntos responsables, aún en el caso de que ya no continúen trabajando para dicha institución. De no determinarse la identidad de los presuntos responsables, la Procuradora o Procurador presentarán la demanda en contra de la máxima autoridad de la entidad. En caso de existir causal de imposibilidad para la identificación o paradero del presunto o presuntos responsables de la violación de derechos, la máxima autoridad de la institución podrá alegarla en el proceso de repetición. En caso de existir un proceso administrativo sancionatorio, al interior de la institución accionada, en el que se haya determinado la responsabilidad de la persona o personas contra quienes se debe interponer la acción de repetición, servirá de base suficiente para iniciar el proceso de repetición. La investigación prevista en este artículo no podrá extenderse por más del término de veinte días, transcurrido el cual la máxima autoridad de la entidad o la Procuradora o Procurador General deberá presentar la demanda”.

Como observamos, la legitimación pasiva en este proceso, se encuentra desarrollada sobre la base de disposiciones, a nuestro juicio, apresuradas e insuficientemente reflexionadas por el legislador; podríamos incluso establecer que existen vicios de inconstitucionalidad en dicha norma, cuando se sugiere que un proceso administrativo sancionatorio es base suficiente para iniciar el proceso de repetición, que pondrían en riesgo la aplicación de las reglas del debido proceso y otros preceptos constitucionales, dando cabida a que el servidor repetido se vea en la necesidad de protegerse mediante la activación de garantías constitucionales ante un potencial exceso y abuso del poder del Estado al momento de efectivizar la repetición.

Además, pensamos que aún cuando la máxima autoridad de la entidad llegase a establecer la identidad de los servidores responsables de la vulneración de derechos, no resulta suficiente dicha norma para garantizar a aquella autoridad determinar específicamente el nivel de participación que el Tribunal Contencioso Administrativo otorgaría a los servidores públicos involucrados en la vulneración. Pensemos que en el caso de Daniel Tibi, si bien la Procuraduría General del Estado efectuó los pagos indemnizatorios ordenados por la Corte Interamericana por haber vulnerado, entre otros derechos, el derecho a la integridad física, ¿cuál es el límite que la ley confiere a máxima autoridad de una institución para establecer el nivel de participación de sus servidores y con ello, la determinación de responsabilidad expresada en cuantificación monetaria que garantice la recuperación de la pérdida patrimonial del Estado?. Dicho en otras palabras, ¿cuál es el monto económico que debe asumir, por ejemplo, el agente policial que aprehendió al señor Daniel Tibi sin

una orden judicial? ¿Cuál es el monto económico que debe asumir el juez de la causa, Ángel Rubio Game, por haber retardado el proceso judicial de manera excesiva?

La situación radica en que los casos de violaciones a los derechos humanos tienen un alto nivel de dificultad y complejidad para determinar de manera clara, tal como lo sugiere la norma, el nivel de participación en la vulneración de los derechos. Por ello, desde nuestra óptica, el juicio de repetición, tal como se encuentra estructurado en la actualidad, podría representar un potencial riesgo a las garantías del debido proceso y a la igualdad jurídica, incluso de los victimarios. Por ello, creemos que cualquier proceso de repetición debe encontrarse precedido por otro tipo de determinaciones jurídicas previas, como por ejemplo la responsabilidad penal, de tal manera que a través de una declaratoria judicial en ese nivel de responsabilidad, proceda a continuación un proceso de repetición como efecto de aquella¹⁵².

En definitiva, los aspectos señalados dificultan desarrollar adecuadamente el proceso de repetición como uno de los efectos generados a partir de una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, creemos que la Corte Constitucional tendría un papel protagónico al momento de sustanciar un proceso por incumplimiento en el que se deba hacer mención al aspecto de la repetición, pero consideramos que es una tarea complicada, que en el desarrollo de la jurisprudencia constitucional, podría generarse los espacios de reflexión jurídica para establecer sus alcances, límites y evitar excesos de la Corte Constitucional.

De este modo, hemos pretendido analizar las principales características procesales de la acción y del proceso por incumplimiento en el contexto del derecho procesal ecuatoriano. Lo expuesto en este capítulo nos permite contar con elementos doctrinarios suficientes para formular una propuesta de reforma a la estructura de este procedimiento sin que aquella se contraponga al rol que cumple el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 1317 de septiembre del 2008, sino más bien fortalezca la posibilidad de ejecutar las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el nivel interno.

Tengamos en cuenta que la posibilidad de ejecutar las sentencias a través de la acción por incumplimiento debe ser entendida como una posibilidad adicional o complementaria de las

¹⁵²La discusión sobre la naturaleza jurídica y los límites y alcances del juicio de repetición, no se encuentran concluidos ni tampoco es nuestro interés asumir que existen soluciones adecuadas actuales que garanticen su óptima implementación. Creemos que la declaratoria de responsabilidad penal como antecedente al inicio de un juicio de repetición, tal como lo hemos manifestado, podría conferir cierto nivel de seguridad jurídica a las consecuencias de dicho proceso, pero esta idea no es de ninguna forma definitiva ni rígida, por lo que ponemos en consideración del debate académico el análisis de posibles soluciones ante un asunto tan delicado.

víctimas a la tarea que cumple el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Desde ningún punto de vista podríamos considerar que la acción por incumplimiento representa jurídicamente una opción para que dicha Cartera de Estado eluda su responsabilidad de coordinar las obligaciones internacionales, más aún cuando la publicación del Decreto Ejecutivo No. 1317 constituye una expresión del principio de progresividad e irretroactividad de los derechos humanos.

Por ello, pensamos en que si dicha Cartera de Estado no cumple con su obligación de coordinar la ejecución de una sentencia internacional, las víctimas contarían con el derecho de activar la acción por incumplimiento y demandar al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en los términos que se estimen pertinentes.

TERCER CAPÍTULO

PROPUESTA NORMATIVA DE REFORMA A LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL POR INCUMPLIMIENTO EN EL CONTEXTO PROCESAL ECUATORIANO

Nuestro principal interés en el desarrollo del tercer capítulo de nuestra disertación es presentar una propuesta normativa de reforma para la implementación de la acción constitucional por incumplimiento, en armonía con los conceptos jurídicos, tanto sustantivos como procesales, desarrollados en los capítulos precedentes. Creemos que una adecuada armonización entre rol coordinador de ejecución de sentencias del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y la aplicación judicial de la acción por incumplimiento en la justicia constitucional, dará como resultado una propuesta técnica más específica y de mejor calidad al momento de desarrollar este proceso. Apostamos a que esta propuesta sea considerada en el debate académico del Derecho Procesal y en el Derecho de los derechos humanos, al estar convencidos de que entre aquellas ramas del derecho existen varios puntos de conectividad doctrinaria y pragmática.

Nos interesa fundamentalmente demostrar que la implementación de un sistema jurídico procesal para la sustanciación de procesos iniciados mediante la acción por incumplimiento de sentencias internacionales ante la Corte Constitucional, es el mecanismo idóneo y complementario para garantizar, además del derecho de las víctimas de violaciones a derechos humanos a que el Estado cumpla lo dispuesto por la Corte Interamericana, el cumplimiento del postulado de responsabilidad pública y la aplicación del principio de *effet utile*.

Para el efecto, en este capítulo propondremos la estructuración del procedimiento constitucional por incumplimiento de sentencias interamericanas en un orden concordante al previsto actualmente en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que procure desarrollar sus etapas a la luz del principio de preclusión o eventualidad y que contenga nuestras propuestas en cada uno de los artículos con la justificación jurídica correspondiente. De este modo, a continuación damos paso a la estructura procesal a ser propuesta.

3.1. Objeto y ámbito de la acción

Nuestro procedimiento debe diferenciarse del proceso por incumplimiento general establecido en el artículo 53 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional puesto que busca el cumplimiento de normas jurídicas de carácter general, además de sentencias e informes provenientes de los sistemas de protección de derechos humanos. Por ello, tomando en cuenta que

las sentencias internacionales son fuente de derecho objetivo, creemos que el objeto y ámbito de la acción debe delimitarse a sentencias internacionales de la siguiente manera:

Art. 1.- La acción por incumplimiento de sentencias dictadas por órganos internacionales de protección de derechos humanos, tiene por objeto garantizar la ejecución adecuada y eficaz de dichas resoluciones en el ámbito interno, aplicando el principio de responsabilidad pública.

En el caso de otro tipo de obligaciones internacionales, tales como informes de organismos internacionales, se estará a lo dispuesto en la normativa que establece la acción por incumplimiento general.

Nos interesa paralelamente establecer que las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se encuentran compuestas por una serie de medidas (reparación, satisfacción y no repetición), cuyo cumplimiento necesariamente debe ser integral. De este modo, ratificamos nuestra postura de establecer que la ejecución de cada una de las medidas requiere obligatoriamente la intervención aquellas instituciones por cuya acción u omisión, se produjo la condena internacional al Estado.

Por otro lado, como efecto de la aplicación del principio de responsabilidad pública, creemos necesario plantear normativamente una propuesta según la cual todas las instituciones, entidades y organismos que integran el sector público, asuman la responsabilidad de ejecutar cada una de las medidas ordenadas en sentencia cuando existe razón jurídica para aquello. Así, propondríamos como segundo artículo el siguiente texto:

Art. 2.- Para efectos de la aplicación de este procedimiento constitucional, la ejecución de las sentencias internacionales, será responsabilidad de las instituciones, entidades u organismos que integran el sector público, determinadas en la Constitución de la República. No se podrá alegar la no pertenencia a la Función Ejecutiva para eludir la comparecencia al proceso constitucional por incumplimiento ni para dejar de acatar el cumplimiento de dichas medidas.

Recordemos que la Constitución de la República en su artículo 225 establece que “El sector público comprende: 1.- Los organismos y dependencias de las Funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social; 2.- Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado; 3.- Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos”.

En cuanto a la segunda parte del artículo, como hemos señalado en líneas anteriores, varias medidas se relacionan con medidas a ser acatadas e implementadas por entidades no pertenecientes al Poder Ejecutivo, tales como elaborar cuerpos normativos a cargo de la Función Legislativa, o reabrir expedientes judiciales investigativos a cargo del Poder Judicial, entre otros. Por ello, a fin de precautelar el principio de responsabilidad pública de todas las instituciones que integran el sector público, creemos necesaria dicha incorporación.

Ahora bien, en cuanto a la naturaleza de la obligación contenida en la sentencia, siguiendo el contenido de la norma vigente en el artículo 52, segundo párrafo, es decir, si la obligación debe ser clara, expresa y exigible, y además, si constituye una obligación de *hacer o no hacer*¹⁵³, pensemos que la Corte Constitucional al momento de resolver el caso, debe analizar la clase de medida cuyo cumplimiento se persigue y la forma cómo debe ser ejecutada. Pensemos en un ejemplo de una obligación de *hacer* y que es en sí misma, clara, expresa y exigible contenida en una sentencia. La Corte Interamericana dispone al Estado pagar por concepto de indemnización por daño inmaterial el valor de cuatrocientos mil dólares de los Estados Unidos de América a una Comunidad Indígena ubicada en la provincia de Zamora Chinchipe debido a violaciones a derechos humanos provocados por actividad minera a cargo del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables.

Evidentemente en este caso, nos encontramos ante una obligación de *hacer* que además, es clara, expresa y exigible. Aquí, la Corte Constitucional al momento de resolver el caso, podría simplemente ordenar al Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, el pago del valor establecido por la Corte Interamericana por daño inmaterial. Pero existen otro tipo de medidas que si bien constituyen obligaciones de *hacer*, no necesariamente pueden ser a primera vista claras, expresamente exigibles. El caso más reciente lo encontramos en la resolución del caso Comunidad Indígena Kichwa Sarayaku vs. Ecuador, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sentencia de 27 de junio del 2012, el cual, dentro del capítulo correspondiente a *Reparaciones*, establece como obligación del Estado ecuatoriano: “(...) a). Neutralizar, desactivar, y en su caso, retirar la pentolita en superficie y enterrada en el territorio del Pueblo Sarayaku, con

¹⁵³La Teoría General de las Obligaciones hace referencia al catálogo de obligaciones de *hacer* o de *no hacer*. Para efectos académicos, hacemos referencia a lo señalado por Ramón Meza Barros, *Manual de Derecho Civil – De las obligaciones*, Colección Manuales Jurídicos, Editorial Jurídica Chile, novena edición, 2001, p. 28, quien señala “La obligación de hacer tiene por objeto la ejecución de un hecho cualquier, material o jurídico. Obligación de hacer es la que tiene el artífice de ejecutar la obra convenida y lo es, también, la del que promete celebrar un contrato. La obligación de no hacer consiste en que el deudor se abstenga de un hecho que, de otro modo, le sería lícito ejecutar. De esta clase es la obligación que contrae, por ejemplo, el socio de una sociedad colectiva de no emprender, por su cuenta, negocios comprendidos en el giro social. En nuestra disertación, podríamos ejemplificar como una obligación de hacer la colocación de una placa de disculpas públicas dirigido a víctimas de violaciones de derechos humanos; mientras que las obligaciones de *no hacer* podrían ser encontradas en aquellas medidas que pretenden garantizar la *no repetición* de los hechos por los cuales el Estado fue condenado internacionalmente.

base en un proceso de consulta con el Pueblo, en los plazos y de conformidad con los medios y modalidades señalados en los párrafos 293 y 293 de la Sentencia; (...)”¹⁵⁴.

En este caso, nos encontramos ante una obligación de *hacer*, pero que no necesariamente es clara, expresa y exigible al momento de ejecutarla¹⁵⁵. Por tal razón, creemos que la norma a ser propuesta podría considerar estos elementos de la siguiente manera:

“Art. 2 (continuación).- La Corte Constitucional en sentencia determinará obligaciones de hacer, no hacer, pagar o de cualquier otro tipo.

Finalmente, hemos preferido no considerar en esta propuesta las características establecidas actualmente en el artículo 52 de la LOGJCC, que se refieren a obligaciones claras, expresas y exigibles, por cuanto, en primer lugar estas características se relacionan a las obligaciones ejecutivas desarrolladas en el ámbito del Derecho Mercantil y porque además, las medidas ordenadas en las sentencias interamericanas, deben gozar de presunción de exigibilidad por lo que no habría necesidad de condicionar aquello en la norma.

3.2. Jurisdicción y competencia

En cuanto a la jurisdicción, no creemos que existen mayores inconvenientes tomando en cuenta que la Constitución de la República en su artículo 429 otorga a la Corte Constitucional la administración de la justicia constitucional y los artículos 432 y 433 se refieren a la integración de la Corte y los requisitos que los jueces deben cumplir para adquirir jurisdicción en los términos establecidos en el artículo 434. En cuanto a la competencia, el artículo 436, número 6, concede competencia a la Corte Constitucional para resolver, entre otras, acciones por incumplimiento de manera general.

Lo que efectivamente genera nuestra atención, es que el ordenamiento jurídico no prevé eventos de aplicación de *fuero*. No olvidemos que la Corte Constitucional debe garantizar la presencia de las máximas autoridades de las instituciones al momento de sustanciar el proceso por incumplimiento. Por ello, creemos necesario seguir la línea jurídica actual y no profundizar en el fuero procesal, de tal modo que la propuesta quedaría presentada de la siguiente manera:

¹⁵⁴ Sentencia Pueblo Indígena KicwhaSarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones, 27 de junio de 2012.

¹⁵⁵ Aun cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos procuró ser específica al momento de ordenar esta medida, debemos tomar en cuenta que cualquier proceso técnico del retiro de la pentolita, debe ser realizado a través de Planes o Proyectos a cargo de la entidad pública competente, dentro de un cronograma establecido y con los recursos económicos suficientes para alcanzar este fin. Además, la Corte obliga que para cumplir con esta medida se deberá efectuar acuerdos con los miembros de la Comunidad.

Art. 3.- Jurisdicción y competencia.- La Corte Constitucional es el órgano competente para conocer, sustanciar y resolver las acciones constitucionales por incumplimiento de sentencias internacionales. El plazo de prescripción para la presentación de esta acción es de un año a partir de la fecha establecida como plazo final por la Corte Internacional en su sentencia.

Es importante añadir que el alcance de la jurisdicción constitucional en contra de particulares dentro de acciones por incumplimiento, no es desde nuestro punto de vista aplicable por varios aspectos, entre los cuales se destaca que ante el Sistema Interamericano, el responsable de la violación de derechos humanos es el Estado, nunca será un particular¹⁵⁶. En todo caso, creemos que si a un particular o a una entidad privada se le debe atribuir la ejecución de una medida establecida en sentencia de la Corte Interamericana, nuestra Corte Constitucional debería motivar jurídicamente la adopción de una decisión en ese sentido, aún cuando no nos encontremos de acuerdo.

Por otro lado, planteamos el plazo perentorio de un año para iniciar la acción por incumplimiento pues creemos que es un plazo razonable.

3.3. Presupuestos procesales - El reclamo previo

Consideramos conveniente mantener el *reclamo previo* como un presupuesto procesal previo a plantear la acción constitucional, en términos similares a los que se encuentra establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con una modificación.

Así, por una parte, el artículo 54 señala que para configurarse el incumplimiento “la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento”. Por otro lado, desde nuestro punto de vista resultaría adecuado reducir el tiempo previsto en la norma para efectos de

¹⁵⁶ Tomemos como ejemplo el caso Albán Cornejo en el cual la muerte de Laura Albán fue provocada por médicos de un Hospital privado. No obstante, los mecanismos judiciales internos del Estado debían garantizar la persecución judicial de dichas personas, con su consecuente sanción penal y de ser el caso, el inicio de los procesos civiles que se consideren necesarios. Técnicamente, no creemos conveniente que la acción por incumplimiento de sentencias internacionales involucre a particulares.

celeridad procesal¹⁵⁷ y, además, excluir a personas particulares, quedando la propuesta de artículo de la siguiente manera:

Art.4.- Con el propósito de que se configure el incumplimiento, el legitimado activo previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a las instituciones que deban satisfacerla. Si se mantuviere el incumplimiento o la autoridad pública no contestare el reclamo en el término de quince días, se considerará configurado el incumplimiento.

Pensamos que debería existir siempre la posibilidad de que aún cuando la institución pública conteste el reclamo de cumplimiento en el plazo establecido por la norma, éste debe ser valorado satisfactoriamente por la víctima o víctimas. De lo contrario, el incumplimiento también debería ser configurado al no cumplirse la obligación a satisfacción, lo que abriría el camino para plantear la acción.

3.4. Calificación de la demanda y requerimiento de informes

La determinación de una adecuada relación jurídica procesal depende en gran medida de la calidad del análisis jurídico que el juzgador efectúa de la pretensión del actor al presentar una demanda. Por ello, la primera providencia que se dicta dentro de cada proceso es fundamental al momento de consolidar dicha relación y evitar nulidades procesales en el transcurso del proceso.

Por tanto, el acto procesal introductorio denominado *calificación de la demanda* de la acción por incumplimiento, debe ser precedido por el análisis de dos aspectos: primero, la configuración del incumplimiento determinada en líneas anteriores; y el segundo, la determinación de las instituciones legitimadas a responder por aquel incumplimiento. Cumplido este análisis, la Corte Constitucional emitirá su primera providencia en los términos que planteamos a continuación:

Art.5.- Calificación de la demanda.- Cumplidos los requisitos legales correspondientes¹⁵⁸, la Corte Constitucional emitirá la respectiva providencia, misma que deberá contener:

- a) **La calificación de la demanda**
- b) **Se ordenará la citación de las instituciones públicas llamadas a dar cumplimiento con las medidas ordenadas en la sentencia internacional. La Corte Constitucional podrá a su juicio y de manera motivada,**

¹⁵⁷ El principio de celeridad procesal se encuentra determinado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 4, número 11, letra b) que equipara celeridad con “Limitar el proceso a las etapas, plazos y términos previstos en la ley, evitando dilaciones innecesarias”.

¹⁵⁸ La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece en sus artículos 55 y 56 respectivamente, los requisitos que deben cumplirse para presentar la demanda y las causales de inadmisión. No tenemos en particular observaciones al contenido de dichos artículos por lo que en esta disertación no efectuaremos algún análisis al respecto, sugiriendo que los mismos puedan ser incorporados a continuación del artículo 4 de nuestra propuesta.

- ordenar la comparecencia de instituciones que no hayan sido establecidas por el accionante.**
- c) Se dispondrá al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos que en el término de tres días presente un informe sobre las razones que imposibilitaron la coordinación de la ejecución de la sentencia interamericana. El informe del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos podrá ser usado por las víctimas en su favor en cualquier estado de la causa antes de sentencia.**
 - d) Se dispondrá a la Procuraduría General del Estado que remita un informe técnico en el término de tres días, el cual contendrá un detalle de qué instituciones fueron responsables de la condena al Estado por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Además, se contará con la Procuraduría General del Estado en base a lo establecido en su Ley Orgánica.**

Los literales c) y d) pretenden materializar lo analizado en el segundo capítulo¹⁵⁹ sobre la importancia del rol que tanto el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos como la Procuraduría General del Estado, pueden cumplir al momento de determinar la responsabilidad institucional en el incumplimiento de medidas ordenadas en la sentencia interamericana.

Creemos que estos informes no deben ser necesariamente vinculantes y por lo tanto, desde nuestra óptica, serían referenciales para la Corte Constitucional al momento de resolver.

Paralelamente, a fin de garantizar la aplicación de los principios procesales de oralidad e inmediación, consideramos adecuado que la Corte Constitucional fije día y hora para convocar a una audiencia preliminar en la que tanto accionante como instituciones demandadas, presenten de manera preliminar sus argumentos (en el caso de los legitimados pasivos, la contestación a la demanda) y el anuncio de la prueba que incorporarán al proceso.

A diferencia de lo previsto actualmente en el artículo 57 de la LOGJCC, según lo cual la Corte solicita en primera providencia a la institución que cumpla o justifique el incumplimiento, pensamos en que técnicamente la providencia de calificación a la demanda no debe contener un mandato de ejecución (como sucede en los juicios ejecutivos que se sustancian por el Código de Procedimiento Civil) y por lo tanto, no debería ordenarse en esta providencia que la institución cumpla lo que se solicita.

En este orden de ideas, una audiencia preliminar garantizaría que las partes procesales justifiquen sus argumentos y anuncien la prueba que presentarán en una segunda audiencia para la correspondiente valoración de la Corte Constitucional.

En tal virtud, nuestra propuesta es la siguiente:

¹⁵⁹Suprapágs. 67 y 68.

Art. 5 (continuación).- Finalmente, la Corte Constitucional dentro del término de cinco días, convocará a las partes procesales a una audiencia de contestación de la demanda y anuncio de pruebas. En esta audiencia, los legitimados pasivos contarán con la posibilidad de allanarse a la demanda y obligarse a cumplir lo dispuesto en sentencia internacional en lo que legalmente corresponde. Este cumplimiento se ejecutará bajo supervisión de la Corte Constitucional. El allanamiento será aprobado en providencia, advirtiendo, bajo prevenciones de ley a la institución allanada sobre las consecuencias jurídicas de no cumplir lo acordado.

3.5. Audiencia preliminar y audiencia definitiva

El artículo 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional promueve la aplicación el principio de oralidad de los procesos constitucionales de la siguiente manera “Art. 8.- Normas comunes a todo procedimiento.- Serán aplicables las siguientes normas: (...) 2.- El procedimiento será oral en todas sus fases e instancias. (...)”.

En tal virtud, planteamos un proceso constitucional por incumplimiento basado en un sistema de audiencias: la primera, una audiencia preliminar en la que principalmente se buscará verificar una estructuración adecuada y válida de la relación jurídica procesal; y una segunda, denominada definitiva, que se relaciona al tema de fondo de la acción.

En este orden de ideas, la audiencia preliminar tendrá por objeto: 1) Garantizar la presencia de todas las partes procesales involucradas en el caso; 2) Garantizar a las instituciones demandadas el derecho de defensa a través de la contestación a la demanda; 3) Garantizar a las partes procesales el anuncio de pruebas con las que se consideren asistidos para justificar sus argumentos y que serán presentadas en una segunda audiencia. Creemos además pertinente que en esta audiencia preliminar, tanto el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos como la Procuraduría General del Estado efectúen exposiciones sobre los informes técnicos remitidos a la Corte Constitucional.

De este modo, nuestra propuesta de articulado se describe de la siguiente manera:

Art. 6.- Audiencia preliminar.- Llegado el día y hora fijados en providencia, el juez sustanciador declarará instalada la audiencia; verificará la presencia de las partes procesales y concederá la palabra a aquellas para que inicien su intervención. Una vez concluida la intervención de las partes, concederá la palabra a los representantes del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y a la Procuraduría General del Estado, para la exposición de sus informes.

Las partes señalarán los elementos probatorios que serán presentados en la audiencia definitiva, misma que se llevará a cabo dentro de los siguientes cinco días término subsiguientes a la audiencia preliminar. La carga de la

prueba corresponderá a la institución o instituciones demandadas quienes deberán justificar el incumplimiento, sin perjuicio de que las víctimas presenten los elementos probatorios con los que se consideren asistidas.

A fin de dar cumplimiento a los principios establecidos en el artículo 8 de la LOGJCC¹⁶⁰, no resultaría indispensable efectuar un detalle más minucioso de las formas procesales que deben ser desarrolladas tanto en la audiencia preliminar como en la continuación del procedimiento hacia la audiencia definitiva. Por ello, a continuación planteamos directamente nuestra propuesta de articulado para la audiencia final o definitiva:

Art. 7.- Audiencia definitiva.- La audiencia definitiva tiene como objeto garantizar a las partes el equilibrio procesal de la causa y presentar los elementos probatorios con los que se consideren asistidos para justificar los hechos que alegan e incorporarlos al proceso.

La Corte Constitucional deberá valorar los elementos probatorios aplicando los principios generales de la prueba y en base a lo determinado en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹⁶¹. En caso de duda en los criterios de valoración de la

¹⁶⁰ El artículo 8 señala: “Art. 8.- Normas comunes a todo procedimiento.- Serán aplicables las siguientes normas: **1.** El procedimiento será sencillo, rápido y eficaz. **2.** El procedimiento será oral en todas sus fases e instancias. La audiencia deberá registrarse por cualquier medio que esté al alcance de la jueza o juez, de preferencia grabación magnetofónica. Donde existan sistemas informáticos se deberá tener un expediente electrónico, salvo documentos que constituyan elementos de prueba y las siguientes actuaciones que deberán reducirse a escrito: a. La demanda de la garantía específica; b. La calificación de la demanda. c. La contestación a la demanda; d. La sentencia o el auto que aprueba el acuerdo reparatorio; **3.** Serán hábiles todos los días y horas. **4.** Las notificaciones se harán por los medios más eficaces que estén al alcance de la jueza o juez, de la persona legitimada activa y de la persona, entidad u órgano responsable del acto u omisión. De ser posible se preferirán medios electrónicos. **5.** No serán aplicables las normas procesales ni aceptables los incidentes que tiendan a retardar el ágil despacho de la causa. **6.** Un mismo afectado no podrá presentar más de una vez la demanda de violación de derechos contra las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones, y con la misma pretensión. **7.** No se requerirá el patrocinio de una abogada o abogado para proponer la acción ni para apelar. De ser necesario o cuando la persona lo solicite, la jueza o juez deberá asignar al accionante o persona afectada un defensor público, un abogado de la Defensoría del Pueblo o un asistente legal comunitario según lo que establece el Código Orgánico de la Función Judicial. **8.** Los autos de inadmisión y las sentencias son apelables ante la Corte Provincial”. Sin embargo, en lo que respecta al establecimiento de términos, a fin de mantener la formalidad del proceso y garantizar la igualdad procesal, planteamos que el proceso de cumplimiento se debe estructurar en etapas preclusivas por términos, no por plazos.

¹⁶¹ El artículo 16 señala “La persona accionante deberá demostrar los hechos que alega en la demanda o en la audiencia, excepto en los casos en que se invierte la carga de la prueba. La recepción de pruebas se hará únicamente en audiencia y la jueza o juez sólo podrá negarla cuando la haya calificado de inconstitucional o impertinente. En la calificación de la demanda o en la audiencia, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas, sin que por ello se afecte el debido proceso o se dilate sin justificación la resolución del caso. Cuando la jueza o juez ordene la práctica de pruebas en audiencia, deberá establecer el término en el cual se practicarán, que no será mayor de ocho días y por una sola vez. Por excepción, la jueza o juez podrá ampliar de manera justificada este término exclusivamente por la complejidad de las pruebas y hasta cuando éstas sean practicadas. En caso de ser injustificada la ampliación o de retardar en exceso la resolución de la causa, se considerará como falta grave y se aplicará la sanción correspondiente, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial. La comisión para recabar pruebas podrá ser unipersonal o pluripersonal, para que realice una visita al lugar de los hechos, recoja versiones sobre los hechos y las evidencias pertinentes y elabore un informe que tendrá el valor de prueba practicada. Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no

prueba, la Corte Constitucional propenderá a favorecer la interpretación que aleguen los accionantes.

A primera vista, pensaríamos que no se presentan mayores inconvenientes con esta propuesta. Sin embargo, el postulado referente a la carga de la prueba¹⁶² nos invita a reflexionar si la normativa debería contener alguna regla para el efecto de que una institución haya incurrido en el incumplimiento de una medida ordenada por la Corte Interamericana.

En nuestro segundo capítulo indicamos que la acción por incumplimiento pretende obligar al Estado a cumplir una acción; por ende reiteramos nuestra afirmación según la cual la acción por incumplimiento busca sancionar al Estado por su inacción. De este modo, cuando nos encontramos frente a establecer a quién le corresponde asumir la carga de la prueba en el proceso por incumplimiento, pensaríamos que las instituciones del Estado asumir dicha obligación procesal y probar en la audiencia definitiva si las aseveraciones de los accionantes son ciertas. Por ello, creemos que la carga de la prueba dentro del proceso constitucional debe corresponder al Estado, tomando en consideración que podrían suceder eventos en los cuales las víctimas del incumplimiento deseen aportar prueba en el proceso.

3.6. Sentencia por incumplimiento

Nuestro último acto procesal a ser abordado en esta propuesta es la sentencia. Como señalamos en líneas anteriores, la sentencia representa procesalmente una expresión de la *perfección* del proceso y por lo tanto, debe carecer de vicios, inconsistencias o incongruencias, de tal manera que además de resolver un caso puntual, integre la jurisprudencia de manera adecuada.

No habiendo antecedentes de sentencias constitucionales dictadas en procesos por incumplimiento de resoluciones del Sistema Interamericano en nuestro país en los casos analizados en esta disertación¹⁶³, creemos importante que cualquier ejercicio jurídico de aplicación de la acción por

resulte una conclusión contraria. En los casos en que la persona accionada sea un particular, se presumirán ciertos los hechos cuando se trate de discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza”.

¹⁶²RolandArazi, en *La prueba en el proceso civil*, Ediciones La Roca, capítulo III, Buenos Aires, 1998, efectúa un interesante análisis de la institución de la *carga de la prueba*, por lo que recomendamos su revisión.

¹⁶³Es menester señalar que el señor José Mejía Idrovo, beneficiario favorable de una sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año 2011, interpuso en el mes de octubre del 2009, una acción por incumplimiento pero por la sentencia internacional que emitió la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sino de la resolución emitida por el Tribunal Constitucional en el año 2002. En esta resolución, la Corte Constitucional resolvió lo siguiente: “1. Declarar la procedencia de la acción deducida por el Coronel José Alfredo Mejía Idrovo y, en consecuencia, disponer a los señores Comandante General de la Fuerza Terrestre, Ministro de Defensa Nacional y Presidente Constitucional de la República, en el ámbito

incumplimiento, sea éste a través de la normativa vigente o mediante la consideración de la presente propuesta académica, debe representar un punto de partida sobre la eficacia que nos hemos propuesto dotar a las sentencias internacionales.

La sentencia, en este tipo de procesos, será el elemento procesal más importante que las víctimas de violaciones a derechos humanos obtengan en el derecho interno y por lo tanto, constituirá la expresión más contundente del respeto a la Convención Americana de Derechos Humanos por el Estado ecuatoriano. Por ello, apostamos a que este acto procesal contenga aquellos conceptos que hemos desarrollado en líneas anteriores, sin pasar por alto las experiencias laborales cercanas a la coordinación de la ejecución de sentencias desarrolladas desde el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

En este orden de ideas, planteamos como propuesta normativa que la sentencia dictada por la Corte Constitucional dentro de procesos constitucionales por incumplimiento debe contener determinadas singularidades que resumen la naturaleza jurídica de dicho proceso. De este modo, presentamos lo siguiente:

Art. 8.- Sentencia.- La sentencia será dictada por la Corte Constitucional en el plazo de cinco días a partir de haberse efectuado la audiencia definitiva. Para el efecto, la sentencia deberá contener lo siguiente:

- a) **La declaratoria expresa de incumplimiento por parte del Estado a través de las instituciones correspondientes.**
- b) **El mandato específico de hacer, no hacer, pagar o cualquier otra obligación, de manera detallada y motivada por cada una de las medidas ordenadas en la sentencia internacional, señalando a qué entidad o institución específica le corresponderá dar cumplimiento a lo resuelto. Además, la Corte Constitucional establecerá los plazos perentorios para dar cumplimiento a las medidas.**
- c) **Se advertirá a los representantes de las instituciones condenadas que el incumplimiento a la resolución de la Corte Constitucional en los plazos señalados, configurará en su contra y de pleno derecho, responsabilidad política, administrativa, civil y penal, en caso de haberlo. En su caso, la Corte Constitucional informará a la Asamblea Nacional sobre el incumplimiento del titular de la institución y solicitará el enjuiciamiento político. Igualmente, si la Corte Constitucional lo estima necesario,**

de sus competencias, el cumplimiento efectivo de la Resolución No. 039-2001-TC expedida por el Pleno del ex Tribunal Constitucional el 12 de marzo del 2002, que implica lo siguiente:a) La reincorporación del accionante a la situación profesional que ostentaba dentro de la Fuerza Terrestre, a la fecha inmediatamente anterior a la expedición de los Decretos Ejecutivos declarados inconstitucionales;b) El reconocimiento de sus derechos patrimoniales consistentes en el pago de todos los emolumentos que le corresponden de acuerdo con las normas legales y reglamentarias aplicables y que haya dejado de percibir desde la declaratoria de inconstitucionalidad, hasta la fecha de su efectiva reincorporación a las mismas; y,c) Impulsar las acciones administrativas y judiciales para hacer efectivo el derecho de repetición a favor del Estado, por los valores que el mismo desembolse como consecuencia del incumplimiento de la Resolución del ex Tribunal Constitucional;2. Dejar a salvo el derecho del accionante para ejercer las acciones de las que se crea asistido ante los órganos respectivos de la justicia ordinaria, sobre cualquier reclamo relacionado con indemnizaciones no señaladas expresamente en la presente Sentencia”.

dispondrá la destitución del titular de la entidad rebelde y podrá remitir el proceso a la Fiscalía General del Estado para el inicio de las acciones penales correspondientes. Quedará a salvo de los accionantes el inicio de las acciones civiles por daños y perjuicios que consideren.

- d) En el caso de erogación de recursos fiscales por concepto de indemnización, se estará a lo dispuesto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.**
- e) La Corte Constitucional deberá modular su sentencia de tal manera que garantice, por una parte la ejecutabilidad adecuada de las medidas y la reparación integral de las víctimas, y por otra, evitar graves situaciones de desestabilización o conmoción política interna, graves alteraciones al orden democrático o a la estructura fundamental del Estado.**

Desde nuestro punto de vista la incorporación del texto contenido en el tercer literal esconveniente por dos aspectos importantes. El primero, se refiere a la aplicación del principio de responsabilidad pública, según el cual, los representantes de las instituciones incoadas a cumplir con la sentencia constitucional, no pueden eludir dicho mandato y si lo hacen, la gravedad de esta conducta debe generar responsabilidad política en el ejercicio de sus funciones, con la consecuencia de un juicio político en el órgano legislativo competente¹⁶⁴.

El segundo efecto, se relaciona a la ejecución de este tipo de sentencias. Tal como dejamos indicado en el segundo capítulo, no creemos adecuado que las sentencias originadas en procesos constitucionales por incumplimiento de sentencias internacionales sean ejecutadas de la forma descrita en los artículos 162, 163, 164 y 165 de la LOGJCC que refiere a “Incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales” por las razones expuestas previamente. Por ello, pensamos que sería adecuado únicamente abordar la orden de ejecución desde la óptica de los cuatro tipos de niveles de responsabilidad descritos.

Bastaría por tanto, un mandato de coerción o apremio¹⁶⁵ por parte de la Corte Constitucional para ejecutar esta sentencia y creemos que a los representantes de las instituciones se verían constreñidos a cumplir la sentencia.

¹⁶⁴ Reiteramos en que significaría una flagrante violación al ordenamiento jurídico y al orden democrático que una institución rehuya a una obligación emanada y dispuesta por la Corte Constitucional a partir de una sentencia proveniente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por ello, incorporamos en nuestra propuesta la responsabilidad política, además de los tres niveles de responsabilidad en los que incurren los funcionarios públicos en su gestión, dada la gravedad de un evento como el descrito en la norma. Cabe añadir que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales en su artículo 22, establece como una de las consecuencias del incumplimiento de una sentencia por parte de funcionarios públicos, la destitución. Para ampliar información sobre la institución del juicio político, recomendamos revisar a Julio Teodoro Verdugo Silva, *El juicio político como mecanismo de fiscalización y control político en la Función Legislativa ecuatoriana: 1978 – 2007*, Asamblea Nacional, Quito, 2009.

¹⁶⁵ De acuerdo al Código de Procedimiento Civil en el artículo 924, “Apremios son las medidas coercitivas de que se vale un juez o un tribunal para que sean obedecidas sus providencias por las personas que no las cumplen dentro de los términos respectivos”. Paralelamente el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala que “La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional. Durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos

Nuestra sentencia, además de contener los literales propuestos, deberá ajustarse a lo señalado en el artículo 17 de la LOGJCC que establece: “Art. 17.- Contenido de la sentencia.- La sentencia deberá contener al menos:**1.** Antecedentes: La identificación de la persona afectada y de la accionante, de no ser la misma persona; la identificación de la autoridad, órgano o persona natural o jurídica contra cuyos actos u omisiones se ha interpuesto la acción.**2.** Fundamentos de hecho: La relación de los hechos probados relevantes para la resolución.**3.** Fundamentos de derecho: La argumentación jurídica que sustente la resolución.**4.** Resolución: La declaración de violación de derechos, con determinación de las normas constitucionales violadas y del daño, y la reparación integral que proceda y el inicio del juicio para determinar la reparación económica, cuando hubiere lugar. De no encontrar violación de ningún derecho, la jueza o juez deberá cumplir con los elementos anteriores en lo que fuere aplicable”.

En gran medida, la calidad jurídica que la Corte Constitucional otorgue a su sentencia por incumplimiento, será el factor que permita medir el *effet utile* de las resoluciones jurisprudenciales provenientes de la Corte Interamericana. Dicho en otras palabras, una sentencia constitucional deficiente o inexacta, lejos de promover la garantía de aplicación directa de las normas que integran el Sistema Interamericano, constituirían una nueva vulneración de las víctimas en el plano interno.

Este argumento adquiere mayor sentido cuando tenemos presente que las sentencias que emite la Corte Constitucional son definitivas e inapelables¹⁶⁶.

Finalmente, una vez que las instituciones del Estado hayan dado cumplimiento a la sentencia emitida por la Corte Constitucional, en particular con aquellas relacionadas con el cumplimiento de medidas indemnizatorias, cualquiera sea su tipo, creemos necesario que posterior a informar a la Corte Interamericana sobre lo que corresponde, se observe lo dispuesto por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su Capítulo Décimo que se refiere a “Repetición contra servidoras y servidores públicos por violación de derechos”.

La aplicación de esta norma no se encuentra subordinada a que la Corte Constitucional emita una sentencia dentro de un proceso constitucional por incumplimiento de sentencias internacionales, puesto que la erogación de recursos fiscales podría estar precedida, por ejemplo, por acciones de coordinación a cargo del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en armonía con lo dispuesto por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. En tal virtud, conforme

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. (...).”

¹⁶⁶ Art. 440 de la Constitución de la República del Ecuador.

dispone este Capítulo, quedaría bajo responsabilidad de las máximas autoridades de la entidad responsable asumir el patrocinio de la causa en nombre del Estado y presentar la demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo correspondiente para que se reintegren al Estado los recursos erogados por reparación.

Sin más que añadir, en este punto damos por finalizado el tercer capítulo de nuestra disertación, habiendo pretendido desarrollar nuestros temas desde los puntos de vista más importantes a nuestro criterio, tanto en lo doctrinario como en lo pragmático. Estamos conscientes de que cualquier propuesta normativa es perfectible en el marco del desarrollo jurisprudencial y de la experiencia que la labor diaria nos ha permitido conocer. Creemos también que nuestra propuesta resulta adecuada para entender un gran espectro de la dimensionalidad de los casos por los cuales el Ecuador ha sido sentenciado ante la Corte Interamericana y particularmente, para tener convicción sobre la efectividad de la misma.

Dejamos en la mesa de discusión académica un instrumento de análisis jurídico y una invitación a los procesalistas modernos a que dirijan su atención al desarrollo del Derecho de los derechos humanos en el contexto procesal ecuatoriano, pues existe aún mucho por investigar, conceptos por desarrollar e ideas por implementar. Como lo hemos señalado en ocasiones anteriores, el Derecho Procesal tiene una particularidad que lo distingue del derecho sustantivo, y es su naturaleza transversal; aquel está presente en todas las materias y ramas de la Ciencia Jurídica; es horizontal, complementario, instrumental, pero sobretodo, pragmático.

En definitiva, hemos procurado demostrar que tanto lo procesal como lo sustantivo de los derechos humanos, son expresiones jurídicas complementarias que buscan alcanzar el fin máximo del derecho, la justicia y en particular, la posibilidad de contar con un mejor mecanismo de ejecución de las sentencias internacionales a partir de una institución vigente como lo es la acción constitucional por incumplimiento, con lo cual, damos por concluida la presente disertación académica.

CONCLUSIONES GENERALES

1. A partir del establecimiento de un nuevo paradigma constitucional en nuestro país que otorga preeminencia y rango constitucional a los instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Convención Americana de Derechos Humanos, dotándoles de la característica de aplicación directa y fuente primaria de derecho, podemos concluir que las decisiones emitidas por los órganos del Sistema Interamericano, en particular las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son el producto de la actividad orgánica del Sistema y por cuanto nacen a la vida jurídica como efecto de la aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos, podemos determinar que las sentencias.

2. Para garantizar el cumplimiento del principio del *effet utile*, el Estado ecuatoriano ha implementado dos mecanismos tendientes a efectivizar las decisiones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El primero es la creación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos habiéndole dotado de las competencias establecidas en el Decreto Ejecutivo No. 1317 de septiembre del 2008; el segundo, es la incorporación en el nivel constitucional de la acción por incumplimiento de sentencias de organismos internacionales de derechos humanos. En cuanto al primer mecanismo, podremos concluir que la tarea de coordinación de la ejecución de las sentencias ha tenido éxito principalmente, cuando de por medio se han dado las condiciones de voluntad política favorable para cumplir las sentencias, sea dentro del propio Ministerio o en las entidades responsables de la violación a los derechos humanos. Por tal razón, debemos concluir que la competencia de *coordinar la ejecución*, se vuelve insuficiente o se torna en una atribución débil cuando la voluntad política también es insuficiente, aún más cuando dicha Cartera de Estado carece de potestades jurisdiccionales. No obstante, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos no deberá rehuir de su responsabilidad administrativa y deberá encaminar sus mejores y mayores esfuerzos para coordinar la ejecución de estas resoluciones.

3. En cuanto al segundo mecanismo, señalamos que la incorporación en nuestro ordenamiento jurídico de la acción por incumplimiento es una oportunidad innovadora para que las víctimas de violaciones a sus derechos humanos, quienes disponen de una sentencia interamericana en su favor, no tengan que depender de circunstancias políticas, para que el Estado a través de sus instituciones, dé fiel cumplimiento a lo ordenado por la Corte Interamericana en cada una de las medidas contenidas en las sentencias. Por ello, concluimos que la acción constitucional por incumplimiento constituye un significativo avance en la protección de los derechos humanos dentro de la estructura jurídico - constitucional de nuestro país, que sin duda, conlleva a fortalecer el Sistema Interamericano a través de una verdadera aplicación del principio de *effet utile*.

4. La legitimación pasiva es uno de los institutos procesales más importantes que merecen ser observados en la sustanciación de un proceso iniciado con ocasión del incumplimiento de las sentencias interamericanas. Como bien señalaba en líneas anteriores Carlos Beristaín, uno de los principales aspectos que dificultan la ejecución de las sentencias es el involucramiento de otros Poderes del Estado al momento de implementar o ejecutar las medidas. Por tal razón, concluimos que la Corte Constitucional tiene una tarea trascendente y de gran responsabilidad al momento de establecer cuáles son las instituciones llamadas a ejecutar las medidas ordenadas en este tipo de sentencias. Esta acción permitirá, desde nuestro punto de vista, generar procesos de sensibilización y atención en las instituciones públicas, en particular de aquellas mayormente proclives a provocar violaciones a los derechos humanos como la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, entre otras, ya que si dichas entidades son permanentemente llamadas a comparecer ante la Corte Constitucional como efecto de una demanda por incumplimiento de una sentencia, consideramos que podrán tomarse decisiones, dentro del corto plazo, en el nivel interno que reduzca una permanente exposición a la justicia constitucional, mientras que en el mediano y largo plazo, dichas instituciones asumirán el respeto por los derechos humanos de manera integral.

5. Aun cuando la actual estructura procesal de la acción por incumplimiento, establecida en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, recoge los principales elementos del proceso, creemos que la sencillez y celeridad que el legislador pretendió establecer en el desarrollo de las acciones constitucionales, no necesariamente es sinónimo de calidad en el resultado del proceso. Creemos que la acción constitucional por incumplimiento, no debe únicamente obligar a las instituciones del Estado a cumplir lo dispuesto por la Corte Interamericana, sino que debe representar un mecanismo idóneo para que las víctimas activen la garantía y que las medidas establecidas en la sentencia, sean cumplidas de forma óptima, correcta y completa. Por ello, concluimos que la reforma legal presentada en este trabajo, recoge los elementos medulares del rol de las víctimas en este tipo de procesos, del principio de responsabilidad pública al que se encuentran sujetas las instituciones y la importancia que los Estados Americanos deben otorgar al Sistema Interamericano y a sus resoluciones, en particular a las sentencias, mediante la implementación de esta clase de garantías.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes doctrinarias:

Abregú, Martín y Espinoza Olga, *“La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local – La experiencia de una década”*, compiladores Víctor Abramovich et. al, Centro de Estudios Legales y Sociales, Canadian International Development Agency, 2007.

Aguirre Guzmán, Vanesa, *“El derecho a la tutela judicial efectiva: una aproximación a su aplicación por los tribunales ecuatorianos”*, Revista de Derecho Foro No. 14, Derecho Procesal, Universidad Andina Simón Bolívar, II semestre 2010.

Almagro Nosete, José, *“Constitución y proceso”*, editorial Bosch, Barcelona, 1984.

Arazi, Roland, *“La prueba en el proceso civil”*, Ediciones La Roca, capítulo III, Buenos Aires, Argentina, 1998.

Ávila Santamaría, Ramiro, *“Retos de una nueva institucionalidad estatal”*, en *Neoconstitucionalismo y Sociedad*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Serie Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008.

Ayala Corao, Carlos, *“La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”*, Estudios Constitucionales, Universidad de Talca, 2007.

Benalcázar Guerrón, Juan Carlos, *“La ejecución de la sentencia en el proceso contencioso administrativo”*, Editorial Novum, México, 2011.

Beristain, Carlos Martín, *“Diálogos sobre la reparación: Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos”*, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Serie Justicia y Derechos Humanos / Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2009.

Barrios de Ángelis, Dante, *“Teoría del Proceso”*, Editorial B de F, segunda edición, Montevideo – Buenos Aires, 2002.

Calamandrei, Piero, *“Estudios de Derecho Procesal en Italia”*, Editorial Ejea, Buenos Aires, 1959.

Cançado Trindade, Antonio, *“Reflexiones sobre el instituto de las medidas cautelares o provisionales de protección: desarrollos recientes en el plano internacional”*, en Ferrer MacGregor Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea Arturo, coord., *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2008.

Carnelutti, Francisco, *“Instituciones del Proceso Civil”*, Ediciones Jurídicas Europa – América, Buenos Aires, Volumen I, 1959.

Carrión Cueva, Luis, *“Acción constitucional por incumplimiento”*, Ediciones Cueva Carrión, Ecuador, 2011.

Carrión Lugo, Jorge, *“La actividad decisoria del juez”*, Tratado de Derecho Procesal Civil, Editora Jurídica Grijley, Volumen III, s/a.

Castro Riera, Carlos *“Valoración jurídico – política de la Constitución del 2008”*, Desafíos Constitucionales: La Constitución ecuatoriana en perspectiva, Ministerio de Justicia y Derechos

- Humanos y Tribunal Constitucional, Serie Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, Ecuador, 2008.
- Couture, Eduardo, “*Fundamentos del Derecho Procesal Civil*”, Editorial B d F, Montevideo, 2002.
- Chiovenda, Giuseppe, “*Instituciones del Derecho Procesal Civil*”, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, volumen I, 1948.
- Devis Echandía, Hernando, “*Compendio de Derecho Procesal*”, Tomo II, Pruebas Judiciales, Editorial ABC, Bogotá, sexta edición, 1978.
- Devis Echandía, Hernando, “*Teoría General del Proceso*”, editorial Universidad, Buenos Aires, Argentina, 1997.
- Endara Moncayo, Jorge, “*Derecho Internacional Público*”, Editorial Universitaria, tomo I, Quito, Ecuador, 2002.
- Escobar García, Claudia, “*Del Tribunal a la Corte ¿Tránsito hacia una nueva justicia constitucional?*”, en *Constitución del 2008 en el contexto andino: análisis de la doctrina y el derecho comparado*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Serie Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, Ecuador, 2008.
- Espinal Irías, Rigoberto, “*Competencia y Funciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*”, en *La Corte y el Sistema Interamericanos de Derechos Humanos*, Rafael Nieto, editor, primera edición, 1994.
- Fappiano, Óscar, “*La Ejecución de las decisiones de tribunales internacionales por parte de los órganos locales*”, en Martín Abregú, *La Aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, 1998.
- Fernández Segado, Francisco, “*La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los Sistemas Americano y Europeo- Kelseniano*”, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- Fix Zamudio, Héctor, “*Lineamientos procesales de los procedimientos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*”, en *La Corte y el Sistema Interamericanos de Derechos Humanos*, Rafael Nieto Navia, editor, San José, 1994.
- Fix Zamudio, Héctor, “*Breves reflexiones sobre el concepto y contenido del Derecho Procesal Constitucional*”, tomado de la obra *Derecho Procesal Constitucional*, coord. por Eduardo Ferrer Mac- Gregor, editorial Porrúa, segunda edición, México, 1993.
- Flor Rubianes, Jaime, “*Teoría General de los Recursos Procesales*”, Corporación de Estudios y Publicaciones, segunda edición, 2003.
- García de Enterría, Eduardo, “*Manual de derecho internacional público*”, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1975.
- García Ramírez, Sergio, “*Las reparaciones en el sistema interamericano de protección de derechos humanos*, en *Corte Interamericana de Derechos Humanos*”; *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XII*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, 2001.

Gonzaíni, Osvaldo Alfredo, “*Introducción al Derecho Procesal Constitucional*”, Rubinzal – Culzoni editores, Argentina, 2006.

Grijalva Jiménez, Agustín, “*Perspectivas y Desafíos de la Corte Constitucional*”, en *Desafíos Constitucionales: La Constitución ecuatoriana en perspectiva*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Tribunal Constitucional, Serie Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, Ecuador, 2008.

Kaune Arteaga, Walter, “*La necesidad de la integración y el Orden y ordenamiento jurídico comunitario*”, www.derechoteca.com/kaune, junio, 2012.

Kawabata, J. Alejandro, “*Reparación de las violaciones de derechos humanos en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos*”, en Martín Obregú y Christian Courtis, *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*”, Buenos Aires, 1997.

Krsticevic, Viviana, “*Reflexiones sobre la ejecución de las decisiones del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos en Implementación de las Decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*”, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, 2007.

Lucas Sosa, Gualberto, “*Derecho Internacional Procesal*”, en Ferrer Mac-Gregor Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea Arturo, coord., *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Tomo II, Buenos Aires, 2009.

Malarino, Ezequiel, “*Activismo judicial, punitivización y nacionalización. Tendencias antidemocráticas y antiliberales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*” en *Sistema Interamericano de Derechos Humanos de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional*, Instituto de Ciencias Criminales, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2010.

Manili, Pablo Luis, “*La ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con especial referencia al derecho argentino*”, en Ferrer Mac-Gregor Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea Arturo, coord., *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2008.

Méndez, Juan E., “*Derecho a la verdad frente a las graves violaciones a los derechos humanos*”, en *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Martín Abregú y Christian Courtis, compiladores, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Editores del Puerto S.A., 1998.

Meza Barros, Ramón, “*Manual de Derecho Civil – De las obligaciones*”, Colección Manuales Jurídicos, Editorial Jurídica Chile, novena edición, 2001.

Mijangos y González, Javier, “*Breves notas sobre la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su recepción por los tribunales federales mexicanos*”, obtenido desde <http://www.iidpc.org/pdf/ajr6Mijangos.pdf> el 06 de marzo del 2012.

Monroy Cabra, Marco, “*Derecho Procesal Civil*”, Parte General, Biblioteca Jurídica DIKE, cuarta edición, 1996.

Mouchet, Carlos y ZorraquínBecú, Ricardo, “*Introducción al Derecho*”, Editorial Perrot, Buenos Aires, Décima Segunda Edición, 1978.

Naranjo Godoy, Lorena, “*Análisis del tratamiento que la Corte Suprema ha dado a la falta de Legitimatío ad causam y a la falta de Legitimatío ad processum*”, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2002.

Nieto, Alejandro, “*Acciones de cumplimiento ambiental*” en Manuel Ricardo Nanclares Torres, 1995, p. 13, en Gilberto Blanco, *La acción de cumplimiento: Comentarios a las limitaciones de su ejercicio*, Revista de Derecho, Universidad del Norte, obtenido desde la página web http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/19/9_1a%20accion%20de%20cumplimiento.pdf, junio, 2012.

Palacio, Lino Enrique, “*Manual de Derecho Procesal Civil*”, Décimo Tercera Edición actualizada, Buenos Aires, 2003.

Pásara, Luis, “*El uso de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos en la administración de justicia*”, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Naciones Unidas, Quito, 2008.

Piza Escalante,Rodolfo, “*La jurisdicción contenciosa del Tribunal Interamericano de Derechos Humanos*”,enRigoberto Espinal Irías, *Competencia y funciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Rafael Nieto Navia, editor, primera edición, 1994.

Pizzolo, Calogero, “*Sistema Interamericano: La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Proceso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, informes y jurisprudencia*”, Universidad Autónoma de México, Ediar Sociedad Anónima Editora, Buenos Aires, 2007.

Prieto Sanchís, Luis, “*Apuntes de Teoría del Derecho*”, Editorial Trotta, S.A., 2005, Madrid.

Rey Cantor, Ernesto y Rey Anaya, Ángela Margarita, “*Medidas provisionales y medidas cautelares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de México e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Temis, Bogotá, 2005.

Román González, Eduardo, “*La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en México*”,en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 14, mayo 2003 obtenido desde <http://doctrina.vlex.com.mx/vid/oacute-sentencias-interamericana-eacute-77385783> el 06 de marzo del 2012.

Rousseau, Charles, “*Derecho Internacional Público*”, Editorial Ariel, tercera edición, Barcelona, España, 1979.

Rozo, Eduardo, “*Las Garantías Constitucionales en el Derecho Público de América Latina*”, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006.

Sagüés, Néstor Pedro, “*Justicia Constitucional y Control de la Ley en América Latina*, en *La Justicia Constitucional en la Actualidad*”, Corporación Editora Nacional, Instituto de Derecho Público Comparado – Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas y Tribunal Constitucional del Ecuador, Quito, 2002.

Sagüés, Néstor Pedro, “*Elementos de derecho constitucional*, Ed. Astrea, Tercera edición, Buenos Aires, 2001.

Salgado Pesántez, Hernán, “*Lecciones de Derecho Constitucional*”, Ediciones Legales, cuarta edición, Quito, 2012.

Sánchez Rodríguez, Luis Ignacio, “*Los Sistemas de Protección Americano y Europeo de los Derechos Humanos: el problema de la ejecución interna de las respectivas Cortes de Justicia*”, en Rafael Nieto Navia, editor, *La Corte y el Sistema Interamericanos de Derechos Humanos*, San José, 1994.

Serrá Domínguez, Manuel, “*Estudios de derecho procesal*”, Editorial Ariel, Barcelona, 1969.

Storini, Claudia, “*Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales en la Constitución ecuatoriana del 2008*”, 2010.

Uprimny, Rodrigo, “*El Bloque de Constitucionalidad en Colombia: Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal*”, en Compilación de jurisprudencia y doctrina Nacional e Internacional: derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho penal internacional, Volumen I, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá, 2001.

Vargas Mendoza, Marcelo, “*El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y la Defensa de los Derechos Humanos*”, en *Teoría y Práctica de la Justicia Constitucional*, Claudia Escobar ed., Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ecuador, 2010,

Ventura Robles, Manuel, “*La Ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte de los Tribunales Nacionales*”, s/a.

Verdugo Silva, Julio Teodoro, “*El juicio político como mecanismo de fiscalización y control político en la Función Legislativa ecuatoriana: 1978 – 2007*”, Asamblea Nacional, Quito, 2009.

Véscovi, Enrique, “*Teoría General del Proceso*”, Editorial Temis S.A., Segunda Edición, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1999.

Véscovi, Enrique, “*Derecho Procesal Civil*”, Ediciones Idea, Montevideo, 1975.

Villagrán Kramer, Francisco, “*Responsabilidad internacional del Estado por denegación y desafío de justicia y violación de garantías judiciales*”, en Nieto Navia, Rafael, edit., *La Corte y el Sistema Interamericanos de Derechos Humanos*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, 1994.

Villamil, Edgardo, “*Teoría Constitucional del Proceso*”, en Gilberto Blanco, *La acción de cumplimiento: Comentarios a las limitaciones de su ejercicio*, Revista de Derecho, Universidad del Norte, p. 143 obtenido desde la página web http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/19/9_la%20accion%20de%20cumplimiento.pdf, junio, 2012.

Fuentes normativas y jurisprudenciales:

- Constitución de la República del Ecuador.
- Convención Americana de Derechos Humanos.
- Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
- Convención sobre Relaciones Diplomáticas.
- Convención sobre Relaciones Consulares.
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- Convención de Jamaica sobre el Derecho del Mar (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, CONVEMAR o CNUDM).
- Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.
- Reglamento sobre Sumarios por incumplimiento de sentencias (Comunidad Andina).
- Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Constitución Política del Perú.
- Constitución Política de Colombia
- Código Orgánico de la Función Judicial del Ecuador
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas del Ecuador.
- Código de Procedimiento Civil del Ecuador.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional del Ecuador.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado del Ecuador.
- Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.
- Decreto Ejecutivo No. 748 de noviembre del 2007.
- Decreto Ejecutivo No. 1317 de septiembre del 2008.
- Decreto Ejecutivo No. 410 de julio del 2010.
- Acuerdo Ministerial No. 202 de agosto de 1984.
- Resolución de la Corte Constitucional del Ecuador No. 20, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 35 de 28 de septiembre del 2009.
- Resolución Corte Constitucional del Ecuador No. 20, suplemento del Registro Oficial No. 228 de 05 de julio del 2010.
- Resolución de la Corte Constitucional del Ecuador No. 0001-09-SIS-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 602 de 01 de junio del 2009.
- Resolución No. 525-99 de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 3355 de 9 de diciembre de 1999.

- Resolución No. 472-2000 dictada por la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, publicada en el R.O. No. 282 de 12 de marzo del 2001.
- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – caso Albán Cornejo vs. Ecuador de 22 de noviembre del 2007.
- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos - caso Daniel Tibi vs. Ecuador de 07 de septiembre del 2004.
- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – caso José Mejía Idrovo vs. Ecuador de 05 de julio del 2011.
- Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos - caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador (sentencia excepción preliminar y fondo de 06 de mayo del 2008 y sentencia de reparaciones y costas de 03 de marzo del 2011).
- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador de 27 de junio del 2012.
- Sentencia No. 08-1572 dictada por el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, Sala Constitucional, relativa al presentación de “acción de control constitucional” de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Ana María RuggeriCova, Perkins Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz B. vs. Venezuela.
- Proyecto de Ley que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos y establece adecuaciones en la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia de Chile, propuesta el 19 de marzo del 2012 al Senado de la República de Chile.
- Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.