

**LA ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO COMO GARANTÍA IDÓNEA PARA LA  
EXIGIBILIDAD DE INFORMES DE FONDO EMITIDOS POR LA COMISIÓN  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS<sup>1</sup>**

**THE LEGAL ACTION FOR FAILURE TO COMPLY AS A SUITABLE GUARANTEE FOR  
DEMANDING COMPLIANCE OF SUBSTANTIVE REPORTS ISSUED BY THE INTER-  
AMERICAN COMMISSION OF HUMAN RIGHTS**

Sofía Cadena Suárez<sup>2</sup>  
soofy\_ecs@outlook.com

**RESUMEN**

La Constitución del Ecuador contempla varias garantías jurisdiccionales, entre ellas la acción por incumplimiento. Esta garantía jurisdiccional es relativamente nueva dado que fue consagrada en el año 2008, por este motivo es necesario examinar si en el tiempo transcurrido ha cumplido su objeto original: garantizar el cumplimiento de sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos. En concreto, si es un mecanismo efectivo para exigir el cumplimiento de informes de fondo emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, incluyendo los acuerdos de cumplimiento en base a los informes de fondo.

**ABSTRACT**

The Ecuadorean Constitution determines several jurisdictional guarantees, one of them is the legal action for failure to comply. This jurisdictional guarantee is new as it was included in the Constitution of 2008, for this reason it is necessary to examine if in the elapsed time has fulfilled the original object: ensure compliance of judgements and reports issued by international human right bodies. Specifically, if it is an effective mechanism for demanding compliance of substantive reports issued by Interamerican Commission of Human Rights, including compliance agreements based on substantive reports.

**PALABRAS CLAVE**

Comisión Interamericana de Derechos Humanos – Informes de Fondo – Supremacía Constitucional - Acción por incumplimiento.

Inter American Commission of Human Rights – Substantive reports – Constitutional Supremacy - Legal action for failure to comply.

**KEYWORDS**

---

<sup>1</sup> Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogada. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Hugo Cahueñas.

<sup>2</sup> © DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

## SUMARIO

1.INTRODUCCIÓN; 2. LA CONSTITUCIÓN Y EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS; 2.1. SISTEMA UNIVERSAL DE DDHH; 2.2. SISTEMA INTERAMERICANO DE DDHH; 3. JERARQUIA NORMATIVA DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DDHH; 3.1. ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO; 3.2. EJECUCIÓN DE LA ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO EN EL ECUADOR; 3.3. COMPARACION DE LA ACCION POR INCUMPLIMIENTO; 4. LA IDONEIDAD DE LA ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO; 5. CONCLUSIONES.

### 1. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo jurídico tiene como propósito examinar, de manera crítica, la acción por incumplimiento. Esta garantía constitucional fue consagrada en la Constitución ecuatoriana del 2008, como una acción que tiene por objeto: garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de Derechos Humanos (DDHH). La acción procede respecto de normas jurídicas o actos administrativos de carácter general, y respecto de sentencias o informes de organismos internacionales de DDHH. Específicamente, el ensayo busca analizar si la garantía constitucional ha sido un mecanismo efectivo para el cumplimiento de sentencias e informes de organismos internacionales de DDHH. En concreto, si garantiza el cumplimiento de informes de fondo emitidos por la Comisión Interamericana. En este sentido, el Ecuador ha contraído diversas obligaciones en el ámbito internacional de los DDHH, entre ellas, se encuentran las determinadas por la Comisión Interamericana, en virtud de la ratificación a la Convención Americana sobre DDHH.

La Comisión Interamericana o CIDH, es el órgano encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en la región, una de sus múltiples facultades es recibir denuncias individuales y en conforme, emitir informes de fondo con recomendaciones a los estados. Esta atribución de la Comisión se ha convertido en un mecanismo fundamental en favor de mejorar la protección de derechos humanos en el continente. Es así como, según las estadísticas del informe anual 2018 de la CIDH<sup>3</sup>, la Comisión recibió 2957 peticiones, de las cuales, 108 eran contra el Estado ecuatoriano.

---

<sup>3</sup> Ver, Informe Anual 2018 de la Comisión Interamericana, CIDH, 31 de diciembre de 2018.

Si bien es cierto, que la Comisión Interamericana no abre a trámite todos los casos denunciados, si hay que tomar en cuenta la labor esencial que realiza el organismo.

Ahora bien, el ensayo se divide en tres secciones. La primera sección es una aproximación general al Sistema Interamericano de DDHH, especialmente a la labor de la Comisión Interamericana emitiendo informes de fondo bajo el sistema de peticiones individuales. En esta sección también se analiza el valor jurídico de sentencias e informes de organismos internacionales bajo la Constitución del Ecuador. La segunda sección es un análisis de la normativa legal y procesal de la acción por incumplimiento, así como de la puesta en práctica de la acción desde el año 2008. Finalmente, la última sección incorpora un estudio comparativo de la existencia de la garantía en otros ordenamientos jurídicos y se determina, si el Ecuador, efectivamente cuenta con un mecanismo para la exigibilidad de informes de fondo emitidos por la Comisión Interamericana.

## **2. La Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos**

El Derecho Internacional de los DDHH es aquel ámbito del derecho que se centra en determinar las obligaciones que los Estados deben respetar y garantizar, en virtud de los instrumentos y tratados internacionales de DDHH que han ratificado<sup>4</sup>. Al igual que la mayoría de los países<sup>5</sup>, el Ecuador ha contraído compromisos y obligaciones contemplados en instrumentos de DDHH a nivel universal y regional; así pues, el Ecuador forma parte del Sistema Universal de DDHH y del Sistema Interamericano de DDHH. En este capítulo se pretende analizar brevemente la configuración del régimen del Sistema Interamericano de DDHH, sin perder de vista, el valor jurídico que la Constitución del Ecuador ha otorgado a los distintos pronunciamientos de los organismos de derechos humanos.

### **2.1 Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

El 30 de marzo de 1948 en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, Ecuador y otros veinte países del continente americano suscribieron la Carta de la Organización de los Estados Americanos, instrumento que dio nacimiento formal a la Organización de Estados Americanos (en adelante OEA),

---

<sup>4</sup> Pedro Nikken, “El Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas número 72, 1989.

<sup>5</sup> Ver, Carlos Ayala Corao, “Las consecuencias de la jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos”, ISBN, 2003.

posteriormente más países se fueron adhiriendo. La OEA se funda como una organización interamericana con propósitos específicos para la región, uno de ellos es la promoción y protección de los DDHH<sup>6</sup>. Por este motivo se adoptan simultáneamente la Carta de la OEA y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la cual a diferencia de la Carta de la OEA, específica los derechos de los que las personas son titulares. Los dos instrumentos son el origen del sistema regional de protección de los derechos humanos; sin embargo no son los únicos, ya que con el paso del tiempo se han ido creando otros organismos e instrumentos regionales que permitan el cumplimiento del objetivo fundamental.

Con este antecedente, en 1959 la OEA creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH o Comisión), la cual se reunió por primera vez el 25 de mayo de 1960, fecha en la que el Consejo de la Organización aprobó el Estatuto de la Comisión<sup>7</sup>. A raíz de su creación la Comisión comenzó a recibir denuncias de violaciones de derechos humanos y a solicitar información sobre las mismas a los Estados para posteriormente formularles recomendaciones<sup>8</sup>. La CIDH no tenía contemplada esta facultad en el estatuto; sin embargo, los Estados reconocieron tácitamente la validez del procedimiento ya que no objetaron la actuación adoptada por la CIDH<sup>9</sup>. Lo que conllevó a que en 1965, en la Segunda Conferencia Extraordinaria celebrada en Río de Janeiro, se autorice expresamente a la Comisión a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los cuales se alegaban violaciones a los DDHH. Posteriormente, en el Protocolo de Buenos Aires celebrado en 1967 se reforma la Carta de la Organización y se reconoce a la CIDH como un órgano principal<sup>10</sup> y permanente de la OEA.

El 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre DDHH celebrada en San José de Costa Rica, se adoptó la Convención Americana

---

<sup>6</sup> *Ver*, De conformidad con el instrumento, "el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre".

<sup>7</sup> *Ver*, Camilo Sánchez, "Introducción al sistema interamericano de protección de los derechos humanos", (Lima: Colam, 2010), 12.

<sup>8</sup> *Id*, 13.

<sup>9</sup> *Id*, 13-14.

<sup>10</sup> *Ver*, Artículo 1 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un órgano de la Organización de los Estados Americanos creado para promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia".

sobre Derechos Humanos<sup>11</sup>, la cual entró en vigor en julio de 1978. Desde entonces veinticinco países han ratificado la Convención, incluido el Ecuador. La Convención es un instrumento fundamental en el Sistema Interamericano de DDHH, ya que en ella se reconocen derechos y libertades, así como garantías, normas de interpretación y obligaciones contraídas por los Estados. Del mismo modo, la Convención determina los órganos competentes para la protección de los DDHH, que son: La Comisión Interamericana de DDHH como un organismo cuasi jurisdiccional y la Corte Interamericana de DDHH como órgano judicial del sistema interamericano<sup>12</sup>. La Corte IDH fue creada por la Convención Americana en 1969, y no fue hasta 1979, un año después de que entró en vigor la Convención Americana, que fue formalmente inaugurada en San José, Costa Rica. Posteriormente, en 1980 la Asamblea General de la OEA aprobó su estatuto<sup>13</sup>.

Cabe señalar que la Convención Americana dispone que únicamente los países que han reconocido expresamente la competencia de la Corte IDH están sujetos a su jurisdicción<sup>14</sup>, el Ecuador reconoció la competencia de la Corte IDH el 13 de agosto de 1984. Por su parte, la CIDH actúa en nombre de todos los países que integran la OEA, no obstante se distingue tres niveles de obligatoriedad y compromiso. El primer nivel aplica a los Estados que han ratificado la Convención Americana y han reconocido la competencia contenciosa de la Corte IDH, en esta categoría se encuentra Ecuador. El segundo nivel abarca a aquellos Estados que han ratificado la Convención Americana, pero que no han aceptado la competencia contenciosa de la Corte IDH. Por último, el tercer nivel aplica a los Estados que no han ratificado la Convención lo cual implica menor protección y obligatoriedad<sup>15</sup>. De lo mencionado, la CIDH es competente frente a los tres niveles de obligatoriedad, ya que su mandato surge de la Convención y de la Carta de la OEA, aunque dependiendo del nivel actúa con más, o menos facultades<sup>16</sup>.

Ahora bien, la Comisión es conformada por siete miembros elegidos por la Asamblea General de la OEA a título personal<sup>17</sup>, es decir, no representan a los Estados

---

<sup>11</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, 7 de noviembre de 1969, ratificada por Ecuador el 21 de octubre de 1977.

<sup>12</sup> Artículo 33, Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>13</sup> Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Paz, octubre de 1979, ratificada por Ecuador el 24 de julio de 1984.

<sup>14</sup> Artículo 51, Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>15</sup> *Ver*, Camilo Sánchez, "Introducción al sistema interamericano de protección de los derechos humanos", (Lima: Colam, 2010), 19.

<sup>16</sup> *Id.*, 19-22.

<sup>17</sup> Artículos 34 y 35 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

que los han propuesto, ni tampoco a su país. El período del cargo de comisionado es de cuatro años y puede ser reelegido solo una vez, además es importante que no sea miembro de la Comisión más de un nacional de un mismo Estado<sup>18</sup>. Los comisionados no están permanentemente reunidos, por este motivo tienen un órgano de administración, que es la Secretaría Ejecutiva. Su función permanente es elaborar los proyectos de informe y de resoluciones, así como recibir y tramitar las peticiones dirigidas a la CIDH. Es dirigida por el Secretario Ejecutivo, mismo que es nombrado por el Secretario General de la OEA en acuerdo con la Comisión<sup>19</sup>.

También forman parte de la CIDH las relatorías y grupos de trabajo, estas unidades se distribuyen el trabajo interno de la Comisión por país y por temas específicos, de esta manera facilitan el cumplimiento de la observancia de los DDHH en la región<sup>20</sup>. En el primero, la Comisión se asegura de que todos los países miembros tengan asignado un relator. Por otro lado, las relatorías temáticas tratan temas específicos, generalmente son temas relevantes para la región. Dividir por temas a las relatorías permite sistematizar y mejorar el trabajo de la Comisión, algunas de las relatorías son: Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (creada en 1990), Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres (creada en 1994), Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes (creada en 1996), Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (creada en 1997), Relatoría sobre los Derechos de la Niñez (creada en 2001), Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (creada en 2001), Relatoría sobre los Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial (creada en 2005), por último, la Unidad para los Derechos de las Lesbianas, los Gays y las personas Trans, Bisexuales e Intersex (creada en el 2011).

Las atribuciones de la CIDH están detalladas en el artículo 41 de la Convención Americana. Para cumplir con todas las atribuciones, la Comisión cuenta con varios mecanismos y procedimientos, como son: el sistema de peticiones individuales, las visitas *in loco*, la adopción de medidas cautelares y la emisión de informes de país e informes generales. La atribución fundamental de la CIDH es tramitar peticiones individuales; esta facultad es esencial dado que es el órgano que recibe e investiga los casos que impliquen presuntas violaciones a los derechos humanos por parte de un

---

<sup>18</sup> Artículo 37 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>19</sup> Artículo 40, Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>20</sup> *Ver*, Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Artículo 15, Aprobado por la Comisión en su 137° período ordinario de sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009; y modificado 2 de septiembre de 2011.

estado miembro de la OEA. Para que una petición sea admitida, la Comisión verifica ciertos requisitos descritos en el artículo 46 de la Convención<sup>21</sup> y el artículo 28 del Reglamento de la Comisión<sup>22</sup>.

Para iniciar el procedimiento se debe presentar la petición ante la Secretaría, en donde se decide si se abre a trámite o se rechaza la petición. En caso de que se abra a trámite, se envía al Estado un comunicado en donde se adjunta la petición. El Estado debe responder rechazando o aceptando la petición y a partir de la respuesta del Estado, la CIDH realiza un informe de admisibilidad aceptando la petición, o de inadmisibilidad, rechazando la misma<sup>23</sup>. Si la petición fue inadmitida, se publica el informe y se da por terminado el proceso, mientras que si se admite la petición, el informe no se publica y continua el proceso. Cabe señalar que el informe de admisibilidad es un análisis preliminar sobre los hechos, en este primer informe no se llega a determinar si hubo o no vulneración a los derechos, debido a que aún no se analiza el fondo del caso. Posterior a la publicación del informe de admisibilidad, la Comisión determina un plazo para que las partes expresen su intención de una posible solución amistosa<sup>24</sup>, en caso de que las partes estuvieran dispuestas y el acuerdo se concrete, la CIDH publica el informe con las medidas convenidas en la solución amistosa. La CIDH conforme al artículo 48 del Reglamento, va a dar seguimiento a las medidas adoptadas en el informe de solución amistosa. No obstante, en caso de que el estado incumpla las medidas, la Comisión ya no tiene la facultad de emitir un informe sobre el fondo o remitir el caso a la Corte<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> *Ver*, [...] a) Haber agotado los recursos de jurisdicción interna. b) Haber transcurrido no más de seis meses a partir de la última decisión tomada en la jurisdicción interna. c) Que no hay litispendencia d) Que la petición este completa con relación a la información de la persona o entidad quien presenta la misma [...]

<sup>22</sup> *Ver*, 1. El nombre de la persona o personas denunciantes [...]; 2. Si el peticionario desea que su identidad sea mantenida en reserva frente al Estado, y las razones respectivas; 3. La dirección de correo electrónico para recibir correspondencia de la Comisión [...]; 4. Una relación del hecho o situación denunciada [...]; 5. De ser posible, el nombre de la víctima, así como de cualquier autoridad pública que haya tomado conocimiento del hecho o situación denunciada; 6. La indicación del Estado que el peticionario considera responsable, por acción o por omisión, de la violación de alguno de los derechos humanos [...]; 7. El cumplimiento con el plazo previsto en el artículo 32; 8. Las gestiones emprendidas para agotar los recursos de la jurisdicción interna o la imposibilidad de hacerlo; y 9. La indicación de si la denuncia ha sido sometida a otro procedimiento de arreglo internacional conforme al artículo 33 del presente Reglamento.

<sup>23</sup> Artículo 46 y 47, Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>24</sup> Artículo 49, Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>25</sup> *Ver*, Camilo Sánchez, “Introducción al sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, (Lima: Colam, 2010).

En caso de que no se alcance una solución amistosa, la Comisión redactará dentro del plazo de 180 días el informe de fondo<sup>26</sup>. Cabe señalar que las partes pueden llegar a una solución amistosa<sup>27</sup> en cualquier momento, antes de que se emita el informe de fondo. En la etapa de fondo, la CIDH asigna a la petición un número de caso y recepta los alegatos jurídicos de las partes, de igual manera la CIDH puede celebrar audiencias con las partes si lo considera necesario, o a su vez, solicitar más información<sup>28</sup>. Ulteriormente, la Comisión redacta el informe de fondo, el cual es de carácter reservado, y en el que ya existe un análisis sobre los hechos, por consiguiente en el informe consta si se configuró o no una vulneración a los derechos humanos<sup>29</sup>. Si la CIDH determina que no existió violación, el informe se remite al peticionario y al estado, para posteriormente publicar en el informe anual a la Asamblea General de los Estados Americanos. Por el contrario, si en el informe de fondo se determina que hubo violación a los derechos humanos, la CIDH va a emitir recomendaciones para el estado, las mismas se deben cumplir en el plazo de tres meses<sup>30</sup> reglamentado en la Convención.

En el caso de informe favorable para la víctima, se remite de manera reservada únicamente al Estado y no a los peticionarios, con el fin de que cumpla con las recomendaciones. La Convención determina que el Estado tiene tres meses para cumplir con las recomendaciones, y si en el plazo el estado no efectuó lo señalado, hay dos escenarios posibles. El primero, es que la Comisión, por mayoría absoluta de votos, decida publicar el informe del caso<sup>31</sup>. El segundo, es que la Comisión remita el caso a la Corte IDH<sup>32</sup>, lo que únicamente es factible si el estado demandado ha aceptado la competencia contenciosa de la Corte IDH<sup>33</sup>. En el caso de que el estado demandado no haya aceptado la competencia de la Corte IDH, se publica el informe y se especifica las recomendaciones que el estado ha cumplido y las que no. De esta forma, los miembros de la Comisión son los que deciden que informes se publican y qué casos se remiten a la Corte IDH<sup>34</sup>.

### **3. Jerarquía normativa de los Instrumentos Internacionales y de los pronunciamientos de Organismos Internacionales de Derechos Humanos**

---

<sup>26</sup> Artículo 23, Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>27</sup> Artículo 40, Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>28</sup> Artículo 48, Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>29</sup> Artículo 50, Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>30</sup> Artículo 51, Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>31</sup> Artículo 51, Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>32</sup> Artículo 45, Reglamento de la Comisión Interamericana.

<sup>33</sup> Artículo 62, Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>34</sup> Artículo 61, Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ahora bien, en el Ecuador la norma suprema es la Constitución<sup>35</sup>, en ella se determina el valor jurídico y la jerarquía normativa que poseen los instrumentos internacionales de derechos humanos. La Constitución ha otorgado a los instrumentos internacionales de derechos humanos un lugar preeminente dentro del ordenamiento jurídico, y como se analiza más adelante, los constituye como parte del bloque constitucional.

El artículo 3 numeral 1 de la Constitución proclama “Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales [...]”. Al mismo tiempo el artículo 10 determina “Las personas [...] son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales [...]”. Por su parte, el artículo 11 numeral 3, respecto a los principios para el ejercicio de los derechos manifiesta “Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público [...]”. Del mismo modo, el artículo 172 de la Constitución sobre principios que rigen la función judicial dispone “Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos, y a la ley [...]”

En los artículos precedentes, se advierte que las personas gozan de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo que se repite de manera indistinta en cada uno. Es decir, conforme a la Constitución, los derechos contemplados en instrumentos internacionales de DDHH son igual de exigibles que los proclamados en la Constitución. Esta aserción también se puede ver sustentada expresamente en el artículo 424 sobre Supremacía Constitucional: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico [...] 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”. Si bien es cierto que declara a la Constitución como norma suprema, también es cierto que ubica a los tratados internacionales de derechos humanos al mismo nivel de aplicación que la Constitución, siempre y cuando reconozcan derechos más favorables a la persona.

---

<sup>35</sup> Constitución de la República del Ecuador, r. R.O. 449, 20 de octubre de 2008, reformada por última vez R.O. Suplemento 181 de 15 de febrero de 2018.

Hay que señalar que el artículo 424 no contradice al artículo 425 de la Constitución<sup>36</sup> sobre el orden jerárquico de aplicación de las normas, sino más bien refuerza la interpretación sistemática<sup>37</sup>. Este artículo al ubicar por debajo de la Constitución a los tratados y convenios internacionales se refiere a aquellos que el Ecuador ratifique en virtud de otras materias que no sean de derechos humanos. Por lo que, el artículo 417 distingue entre los dos tipos de tratados internacionales y su jerarquía:

“Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución”.

Por consiguiente, solo los tratados internacionales ratificados por Ecuador, que no sean de derechos humanos, tienen jerarquía infra constitucional. En el mismo sentido, el artículo 426 de la Constitución expresa que los jueces deben aplicar directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

La aplicación preferente de instrumentos o tratados internacionales de derechos humanos cuando contienen normas más favorables se encuentra directamente relacionado a los principios *pro hominem*, al de interpretación progresiva y al de prohibición de regresividad. En otras palabras, todos estos principios de interpretación también proclamados en la Constitución, respectivamente en los artículos 11 numeral 8 y artículos 417 y 427, ratifican que los instrumentos internacionales de derechos humanos forman parte del bloque constitucional.

Ahora bien, qué valor jurídico tienen los pronunciamientos de los distintos tipos de organismos de derechos humanos. Para analizar este punto es necesario conocer qué tipo de organismo es: jurisdiccional, cuasi-jurisdiccional o no jurisdiccional. Y qué clase de pronunciamiento es: vinculantes, no vinculantes, jurisprudencia, doctrina o recomendaciones. La diferencia fundamental entre los órganos cuasi-jurisdiccionales y

---

<sup>36</sup> Ver, Constitución Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

<sup>37</sup> Ver, LGJCC Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional. - Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente. [...] 5. Interpretación sistemática. - Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía.

jurisdiccionales es que los órganos cuasi-jurisdiccionales, no cuentan con todas las facultades y poderes indispensables para el ejercicio de la jurisdicción<sup>38</sup>. Esta diferencia se puede ver reflejada en los organismos del Sistema Interamericano. Por un lado, la Comisión Interamericana como organismo cuasi-jurisdiccional emite informes y recomendaciones, mientras que la Corte Interamericana como jurisdiccional dicta sentencias. Los dos organismos tienen facultades consagradas en la Convención Americana sobre DDHH, no obstante, solo la Corte Interamericana posee la facultad contenciosa frente a los estados que ratifiquen la Convención y que hayan aceptado su competencia. Conforme al numeral 1 del artículo 68 de la Convención Americana, los Estados “se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”. Sobre la base del artículo, es indudable que las sentencias emitidas por la Corte son vinculantes y de cumplimiento obligatorio para los Estados, de este modo, se cumple el derecho a la tutela judicial efectiva en el ámbito internacional.

Por otro lado, cabe preguntarse si las “decisiones” que toma la Comisión son vinculantes y si son una fuente de obligaciones para los Estados. Al respecto, hay que iniciar precisando que la Comisión tiene un rol político y un rol cuasi -jurisdiccional<sup>39</sup>. Como se ha mencionado anteriormente, es el ente encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente, por este motivo, cuenta con múltiples atribuciones como emitir recomendaciones generales, informes temáticos, de país y demás. Para Juan Carlos Hitters, los distintos pronunciamientos poseen un “notorio valor moral, político y jurídico”<sup>40</sup>. No obstante, si nos referimos a los informes emitidos en el marco de las denuncias individuales “las decisiones reúnen las condiciones para ser obligatorias, ya que se trata de un ‘proceso’ con todas las garantías, [...] a tal punto que sus resoluciones poseen las mismas formalidades que un fallo”<sup>41</sup>. Como lo hace ver Hitters, es posible la actividad contenciosa de un cuerpo no jurisdiccional, tal sería el caso de la Comisión, en los casos en los que actúa a través de un verdadero proceso<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> Ver, Gastón Chillier, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: entre el rol político y el cuasi jurisdiccional”, Aportes DPLF: Número 16 (2012), 17-18.

<sup>39</sup> Ver, Gastón Chillier, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: entre el rol político y el cuasi jurisdiccional”, Aportes DPLF: Número 16 (2012), 18.

<sup>40</sup> Juan Carlos Hitters, “¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos?”, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional (2008), 136.

<sup>41</sup> *Id.*, 136-137.

<sup>42</sup> Ver, “el organismo que nos ocupa ha comenzado hace ya tiempo a llevar a cabo una interpretación de las consecuencias legales de las violaciones, incluyendo indemnizaciones en favor de las víctimas. Todo ello —no sin ciertas dudas— nos permite expresar que determinados pronunciamientos, es decir los provenientes de una denuncia, que deviene luego de un “proceso” con todas las garantías, pueden

La Corte Interamericana respecto al valor jurídico de las recomendaciones que emite la Comisión, señaló que:

“En virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si se trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana [...] Asimismo, el artículo 33 de la Convención Interamericana determina que es un órgano competente junto con la Corte para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Parte, por lo que, al ratificar dicha convención, los Estados Parte, se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes”<sup>43</sup>

En este punto cabe mencionar que los Estados tienen diversas posiciones respecto al valor vinculante y obligatoriedad que poseen los informes adoptados en el marco de denuncias individuales por parte de la Comisión Interamericana<sup>44</sup>. Lo cierto es que bajo el Sistema Interamericano, algunos pronunciamientos gozan de carácter vinculante y otros constituyen meras recomendaciones. No obstante, no es una limitación para los Estados, ya que como indica Daniela Salazar “los Estados siempre pueden otorgar a las recomendaciones un valor jurídico mayor, y asignarles, dentro de su ordenamiento jurídico, una fuerza vinculante”<sup>45</sup>.

Para Ecuador, los informes de fondo emitidos por la Comisión tienen carácter vinculante, es decir, son una fuente de obligaciones para el Estado. Esto se debe a que la Constitución, de manera indirecta, así lo ha determinado<sup>46</sup>. Como se analiza más adelante, la acción por incumplimiento es una garantía jurisdiccional consagrada en la Constitución para demandar el incumplimiento de “sentencias o informes”<sup>47</sup> emitidas por organismos internacionales de derechos humanos. En ninguna parte del ordenamiento se diferencia los distintos pronunciamientos ni sus efectos jurídicos, por lo tanto, se entiende que la Constitución les otorga el mismo valor jurídico, y que el

---

considerarse intrínsecamente obligatorios”.

<sup>43</sup> Caso Loayza Tamayo c. Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Fondo, 17 de septiembre de 1997, párr. 79-81.

<sup>44</sup> Ver, Daniela Salazar, “La acción por incumplimiento como mecanismo de exigibilidad de sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos respecto de Ecuador”, *Iuris Dictio* (2013), 91-92.

<sup>45</sup> Daniela Salazar, “La acción por incumplimiento como mecanismo de exigibilidad de sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos respecto de Ecuador”, *Iuris Dictio* (2013), 94.

<sup>46</sup> Ver, Art. 93.- La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos [...].

<sup>47</sup> Artículo 93, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

incumplimiento de cualquiera, sea sentencia, informe o decisión, puede activar la acción por incumplimiento.

Otra razón para afirmar que es vinculante, se debe al hecho de que el Estado debe soportar ciertas consecuencias si no cumple con las recomendaciones establecidas en un informe sobre el fondo<sup>48</sup>. Por un lado, la CIDH puede publicar el informe del caso en el Informe Anual a la Asamblea General de la OEA o en cualquier otro medio que considere apropiado<sup>49</sup>. O puede remitir el caso a la Corte IDH, y la consecuencia es el sometimiento al organismo jurisdiccional<sup>50</sup>.

### **3.1 Acción por incumplimiento en el Ecuador**

Como se ha podido constatar, la Constitución del Ecuador, en teoría, es muy progresista respecto al alcance de los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como a la fuerza vinculante que otorga a los pronunciamientos de organismos en la materia. Conforme a esto, en la Constitución del 2008 se estableció una garantía jurisdiccional para exigir el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes emitidos por organismos internacionales de derechos humanos. Se denomina “acción por incumplimiento” y se encuentra consagrada en los artículos 93 y 436 de la Constitución, mientras que la regulación procesal de la acción se encuentra en los artículos 52, 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Respecto al objeto y ámbito, el artículo 52 determina que “[...] esta acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contengan una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible”. El artículo 53 sobre legitimación pasiva determina que “procederá en contra toda autoridad pública y contra de personas naturales o jurídicas particulares cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas, o presten servicios públicos [...]”. El artículo 54 determina como requisito para solicitar la acción ante la Corte, presentar un reclamo previo “[...] la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará

---

<sup>48</sup> Ver, Artículo 47. Publicación del informe [...].2. El informe definitivo será transmitido a las partes, quienes presentarán, en el plazo fijado por la Comisión, información sobre el cumplimiento de las recomendaciones. 3. La Comisión evaluará el cumplimiento de sus recomendaciones con base en la información disponible y decidirá, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, sobre la publicación del informe definitivo.

<sup>49</sup> Artículo 47, Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>50</sup> Artículo 45, Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

configurado el incumplimiento”. El artículo 55 por su parte, determina los requisitos que la demanda debe contener para poder ser admitida, y el artículo 56 especifica las causales de inadmisión: “[...] 1. Si la acción es interpuesta para proteger derechos que puedan ser garantizados mediante otra garantía jurisdiccional. 2. Si se trata de omisiones de mandatos constitucionales. 3. Si existe otro mecanismo judicial para lograr el cumplimiento de la norma, sentencia, decisión o informe, salvo en los casos en los cuales, de no admitirse la acción por incumplimiento, se provoque un perjuicio grave e inminente para el accionante. 4. Si no se cumplen los requisitos de la demanda”. Finalmente, el artículo 57 establece el procedimiento a seguir<sup>51</sup>.

De los artículos precedentes se infieren varias cuestiones. La primera es que la acción se encuentra excesivamente regulada, así pues, la víctima debe cumplir varios requisitos antes de poder interponer la acción ante la Corte Constitucional. Un claro ejemplo es lo dispuesto en el artículo 54 de la LOGJCC, sobre la obligación de presentar un reclamo previo adjunto a la demanda. Sobre esta condición hay que subrayar que la autoridad no se ve forzada a cumplir con la obligación dentro de los 40 días, sino únicamente a responder al reclamo. Es decir, basta con que la autoridad responda en el término de 40 días, para que no se configure el incumplimiento, y por lo tanto, para que la persona pierda la facultad de presentar la acción. Casos similares se verifican en el resto de los artículos.

El artículo 93 de la Constitución y 52 de la LOGJCC determinan el primer requisito: la sentencia, informe o decisión debe contener una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. Al respecto, Daniela Salazar explica:

[...] entre los informes de dichos organismos podría distinguirse entre recomendaciones autoejecutables y recomendaciones redactadas de una forma tan genérica que no puede desprenderse de ellas un derecho exigible para los individuos<sup>52</sup>.

A manera de ejemplo, se analizará si las recomendaciones emitidas en el Informe de Fondo No. 40/17 Caso 12.197, cumplen con el mencionado requisito. Cabe

---

<sup>51</sup> *Ver*, “[...] presentada la demanda a la Corte Constitucional, la sala de admisiones lo admitirá o inadmitirá conforme lo establecido en los artículos precedentes. En caso de considerar admisible la demanda, inmediatamente se designará mediante sorteo al juez ponente dentro de las veinticuatro horas siguientes [...]”.

<sup>52</sup> Daniela Salazar, “La acción por incumplimiento como mecanismo de exigibilidad de sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos respecto de Ecuador”, *Iuris Dictio* (2013), 21.

indicar que el informe fue emitido por la CIDH el 23 de mayo de 2017 contra Ecuador, y el caso fue enviado a la Corte Interamericana. Los antecedentes del caso son:

El 5 de abril de 1998 la Comisión Interamericana recibió una petición presentada por José Leonardo Obando, quien alegó la responsabilidad del Estado ecuatoriano por la detención ilegal y arbitraria de Ramón Carranza Alarcón, suscitada en el mes de noviembre de 1994 por parte de agentes públicos. Manifestó que la detención preventiva fue durante un plazo irrazonable, en el marco de una investigación y proceso penal por el delito de asesinato. El Estado por su parte adujo que el arresto del señor Carranza y la duración de su detención preventiva se realizó conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico interno y a los estándares internacionales<sup>53</sup>.

Tras analizar, la Comisión concluyó que el Estado es responsable por la violación de los derechos a la libertad personal y garantías judiciales, establecidos en los artículos 7.1, 7.3, 7.5, 8.1 y 8.2 de la Convención Americana en relación con obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de Ramón Carranza. La Comisión Interamericana en virtud de los derechos vulnerados, hace dos recomendaciones al Estado de Ecuador<sup>54</sup>:

1. Reparar integralmente al señor Ramón Rosendo Carranza Alarcón a través de medidas que incluyan el daño material e inmaterial ocasionado a la víctima como consecuencia de las violaciones declaradas en el presente informe.
2. Disponer las medidas de no repetición necesarias para asegurar que tanto la normativa aplicable como las prácticas respectivas en materia de detención preventiva, sean compatibles con los estándares establecidos en el presente informe.

Ahora bien, bajo el supuesto de que el señor Carranza presentara una acción por incumplimiento ante la Corte Constitucional, esta podría determinar que las obligaciones dispuestas en el informe de fondo no son claras, expresas o exigibles. En la primera recomendación, la CIDH se refiere de manera general a medidas que incluyan el daño material e inmaterial. Así pues, la Corte Constitucional puede alegar que no se determina de manera clara y expresa el valor que debe pagar a la víctima en virtud de la indemnización, o puede alegar que las medidas para reparar el daño inmaterial son diversas, por lo tanto no hay una sola obligación exigible. Hay que tomar en cuenta que el término “reparación integral”<sup>55</sup> puede incluir una serie de medidas y se deben adecuar a cada caso. Respecto a la segunda recomendación, la Corte Constitucional podría

---

<sup>53</sup> Ver, Informe de Fondo Carranza Alarcón, Fondo No. 40/17, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II.162, Doc.52, 23 de mayo de 2017.

<sup>54</sup> Informe de Fondo Carranza Alarcón, 2017, párr. 62.

<sup>55</sup> Ver, Jorge Calderón Gamboa, “La reparación integral en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2013.

aducir que las medidas de no repetición no son expresas, ya que de manera general se refiere a adecuar la normativa aplicable en materia de detención preventiva. Es decir, adecuar la normativa puede implicar: eliminar, modificar o expedir una nueva norma, por lo tanto, no es una obligación clara y expresa.

Bajo el ejemplo anterior, se puede observar que la Corte Constitucional podría llegar a considerar que el informe de fondo no cumple con los requisitos dispuestos en el artículo 93 de la Constitución y 52 de la LOGJCC, y de esta manera, declarar inejecutables las recomendaciones. Cabe señalar, que es deber del Estado implementar las recomendaciones emitidas en un informe de fondo<sup>56</sup>, y que el mismo, cuenta con los recursos necesarios para investigar cuales serían las medidas adecuadas en cada caso.

Como se mencionó anteriormente, el artículo 54 de la LOGJCC aumenta como requisito para el accionante, presentar un reclamo previo por vía administrativa ante la autoridad pública que deba ejecutar la obligación contenida en el informe o sentencia. En el mismo artículo se establece que para que se configure el reclamo, deben transcurrir 40 días desde la fecha de presentación, sin que la autoridad responda o cumpla con la obligación. Si es el caso, el reclamo debe adjuntarse a la demanda, ya que tal como lo establece el artículo 55 y 56, es una causal de inadmisión.

De igual manera, las causales de inadmisión provistas en el artículo 56 de la LOGJCC, aumentan otros requisitos que no se encuentran en la Constitución. La primera causal indica que la acción no procede si es interpuesta para proteger derechos que puedan ser garantizados mediante otra garantía jurisdiccional. La segunda, que tampoco procede si se trata de omisiones de mandatos constitucionales. Finalmente la tercera causal determina que no procede, si existe otro mecanismo judicial para lograr el cumplimiento de la norma, sentencia, decisión o informe. Cabe señalar que esta tercera causal establece una excepción al requisito al determinar “salvo en los casos en los cuales, de no admitirse la acción por incumplimiento, se provoque un perjuicio grave e inminente para el accionante”<sup>57</sup>.

Respecto a la primera causal, cabe señalar que además de la acción por incumplimiento, la Constitución contempla otras seis garantías jurisdiccionales<sup>58</sup>. Cada una persigue un objeto diferente, pero no necesariamente, protegen derechos diferentes.

<sup>56</sup> Ver, Daniela Salazar, “La acción por incumplimiento como mecanismo de exigibilidad de sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos respecto de Ecuador”, Iuris Dictio (2013).

<sup>57</sup> Artículo 63, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, R.O. N°52 del 22 de octubre de 2009.

Por este motivo, la causal resulta irrazonable, en la medida que es bastante probable que una recomendación contemple derechos que también son objeto de las otras garantías. Para ejemplificar, bajo el informe de fondo 45/16<sup>59</sup>, la Comisión Interamericana concluyó que el Estado de Ecuador es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial consagrados en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana. Por lo que la CIDH formuló la siguiente recomendación al Estado ecuatoriano:

1. Adoptar las medidas necesarias para que el señor James Judge pueda contar con una decisión definitiva en el marco del recurso de inconstitucionalidad que presentó en 1993.

Bajo el supuesto, de que el señor Judge presentara una acción por incumplimiento, la Corte podría negar la acción aduciendo que existe otra garantía para la protección de esos derechos. Por ejemplo, la acción de protección tiene por objeto “el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales [...]”. En este caso, la CIDH declaró que se vulneró el derecho a las garantías y la protección judicial, que cabe indicar, son derechos reconocidos en la Constitución<sup>60</sup>. Por lo que cabe la posibilidad de que la Corte Constitucional decida inadmitir la acción por incumplimiento, porque la acción de protección es la idónea para proteger esos derechos. En este sentido, debería bastar con que la obligación este contenida en una decisión emitida por un organismo de DDHH, para que la acción proceda. Es decir, sería suficiente con comprobar que se encuentra dispuesta en una decisión emitida por un organismo de DDHH, sin que quepa la necesidad de analizar si existe otra garantía jurisdiccional aplicable.

La Corte Constitucional en virtud de los artículos mencionados, podría inadmitir un informe vinculante para Ecuador porque estima que la obligación contenida no es clara, expresa o exigible. O también podría desestimar la acción porque considera que existe otra garantía jurisdiccional para garantizar los derechos comprendidos en un informe de fondo. De lo mencionado, se desprende que tanto los requisitos como las

---

<sup>58</sup> Acción de Protección; Acción de Hábeas Corpus; Acción de acceso a la información pública; Acción de hábeas data; Acción extraordinaria de protección y Acción de incumplimiento.

<sup>59</sup> Informe de Fondo James Judge, Fondo No. 44/17, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.162 Doc.56, 23 mayo 2017.

<sup>60</sup> *Ver*, Artículo 11, Constitución de la República del Ecuador.

causales de inadmisión, otorgan un amplio margen a la Corte, para negar una acción por incumplimiento.

### **3.2 La Acción por incumplimiento desde el año 2008 respecto a informes de fondo emitidos por la Comisión Interamericana**

Desde el año 2008 hasta la presente fecha se han presentado 81 acciones por incumplimiento ante la Corte Constitucional, de las cuales solo una, resuelta en agosto del año 2013, es sobre el incumplimiento de un informe emitido por un organismo internacional de Derechos Humanos. El resto de las acciones presentadas son en base al incumplimiento de normas y actos administrativos de carácter general. Esto debido a que el artículo 436 de la Constitución<sup>61</sup>, numeral 5, amplía el marco de aplicación.

Partiendo de este punto, es necesario analizar la decisión de la Corte Constitucional sobre el único caso referente al incumplimiento de recomendaciones contenidas en un informe de fondo emitido por la CIDH.

En el año 2010, el señor José Alfredo Mejía Idrovo presentó acción por incumplimiento, solicitando que se disponga al Ministro de Defensa Nacional y al subsecretario de Defensa Nacional, el cumplimiento del informe N.º 07/09 de Admisibilidad y Fondo del caso N.º 12.530, dictado por la Comisión Interamericana el 17 de marzo de 2009.

De manera breve, los hechos que anteceden a este caso son:

El señor José Alfredo Mejía Idrovo ascendió al grado de Coronel del Ejército el 21 de diciembre de 1994. En el año 2000 el accionante se presentó ante el Consejo de Oficiales a fin de que lo ascendieran al grado de General. El 30 de enero de 2001, el Presidente expidió el Decreto Ejecutivo No. 1185 mediante el cual se dispuso que el señor Mejía “dejará de constar en la Fuerza Terrestre”. Posteriormente, el 18 de julio de 2001, el Presidente expidió un segundo Decreto en el cual se da de baja de las Fuerzas Armadas al Señor Mejía. Con estos antecedentes, el 4 octubre del 2001, el señor Mejía ejerció un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, con el fin de que se declare la ilegalidad de los citados Decretos y que se disponga su reincorporación a las Fuerzas Armadas. El 12 de marzo del 2002 el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de los Decretos, disponiendo que se repararan los daños causados. El 24 de octubre de 2002, el accionante denunció ante la Comisión el incumplimiento

---

<sup>61</sup> Ver, La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: [...] 5. Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

de la resolución dictada por el ex Tribunal Constitucional de Ecuador, por cuanto no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto<sup>62</sup>.

El 17 de marzo de 2009, la Comisión dictó el informe de admisibilidad y fondo N.0 07/09 del caso N.0 12.530, en el cual, en lo principal concluyó que ‘el Estado ecuatoriano es responsable de la violación de las garantías judiciales y el derecho a la protección judicial consagrados en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, respectivamente, en conexión con el artículo 1.1 de dicho instrumento’. La CIDH recomienda ‘adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a la resolución emitida el 12 de marzo de 2002 por el Tribunal Constitucional de la República del Ecuador a José Alfredo Mejía Idrovo<sup>63</sup>.

Hay que precisar que, el 19 de noviembre de 2009 la Comisión Interamericana de DDHH decidió presentar el caso ante la Corte Interamericana; la cual dictó sentencia el 05 de julio de 2011, en la que se determinó la reparación integral al Señor Mejía como medida de satisfacción. Por otro lado, el señor José Mejía Idrovo presentó la acción por incumplimiento en el 2010, es decir, interpuso la acción por incumplimiento con fundamento en el incumplimiento al informe de fondo N.0 07/09 emitido por la CIDH<sup>64</sup>. Respecto a esto, la Corte Constitucional admitió a trámite la acción el 02 de marzo de 2010, pero recién fue resuelta el 13 de marzo de 2013. Por este motivo, la razón principal por la que la Corte Constitucional niega la acción y declara que no existe vulneración de derechos constitucionales, es debido a que a la fecha que resuelve, el Ecuador ya cumplió con la sentencia emitida por la Corte Interamericana. Específicamente, el 04 de septiembre de 2012, la Corte IDH ordenó el archivo del caso y dio por concluido el caso Mejía Idrovo vs Ecuador.

En otras palabras, la Corte Constitucional tardó 3 años en resolver la acción por incumplimiento, ya que fue interpuesta en el año 2010 y resuelta en el 2013. Esta demora de tiempo ocasionó que se perdiera el objeto inicial por el que se interpuso la acción, debido a que al momento de resolver si hubo o no incumplimiento, el caso ya había sido resuelto y archivado por la Corte IDH. Cabe resaltar, que el artículo 57 de la

---

<sup>62</sup> *Ver*, Informe de Fondo Mejía Idrovo, Fondo No. 07/09, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II.162, 19 de noviembre de 2009.

<sup>63</sup> *Ver*, Informe de Fondo Mejía Idrovo, Fondo No. 07/09, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II.162, 19 de noviembre de 2009.

<sup>64</sup> Causa No. 0010-10-AN, Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 008-13-SAN-CC, 13 de marzo de 2013.

LOGJCC determina, que una vez admitida la acción, el plazo aproximado para que la Corte Constitucional resuelva la acción es de 13 días. En el presente caso, evidentemente no se cumplió el plazo.

Ahora bien, bajo el supuesto de que la Corte Constitucional hubiera resuelto la acción por incumplimiento dentro del plazo, se puede analizar si la misma cumplía con los requisitos. Hay que empezar señalando que la sala de admisiones de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción el 02 de marzo de 2010, por lo que el señor Mejía cumplió con los requisitos de forma. Es decir, presentar el reclamo previo ante el Ministerio de Defensa Nacional para que se configure el incumplimiento, en este caso los legitimados pasivos eran el Ministro de Defensa Nacional, Jorge Peña Cobeña y el subsecretario de Defensa Nacional, Antonio Ponce Cevallos. Del mismo modo, la Corte Constitucional admitió la acción porque no se cumplía ninguna causal de inadmisión y porque la demanda estaba completa. No obstante, no se alcanzó a analizar si las obligaciones determinadas en el informe de fondo eran “claras, expresas y exigibles”. En el referido informe la Comisión recomendó al estado:

1. Adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a la resolución de inconstitucionalidad emitida el 12 de marzo de 2002 por el Tribunal Constitucional de la República del Ecuador y reparar el daño causado a José Alfredo Mejía Idrovo<sup>65</sup>.

Cabe indicar que la recomendación emitida en el informe de fondo determina de manera general “reparar el daño causado a José Mejía Idrovo”. La Corte Constitucional podría concluir que no es una obligación clara y expresa, debido a que no se determina que acciones concretas debe ejecutar. De igual manera, la Comisión dispone “adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo a la resolución de inconstitucionalidad”, en este caso la recomendación es más específica. Sin embargo, siempre queda abierta la posibilidad de que la Corte declare que las obligaciones dispuestas en una decisión, informe o sentencia no son lo suficientemente claras, expresas o exigibles.

### **3.3 Comparación de la acción por incumplimiento**

En esta sección se pretende comparar la acción por incumplimiento, desde dos enfoques diferentes. El primero desde el derecho comparado, es decir analizando garantías similares a la acción por incumplimiento en el ordenamiento jurídico de otros

<sup>65</sup> Informe de Fondo Mejía Idrovo, Fondo No. 07/09, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II.162, 19 de noviembre de 2009

países de la región. Y la segunda con el objeto de diferenciar la acción *por incumplimiento* de la acción *de incumplimiento*, ambas garantías jurisdiccionales determinadas en la Constitución.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, el objeto de la acción por incumplimiento es dual. Por una parte busca garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, y por otra, garantizar el cumplimiento de sentencias o informes emitidos por organismos de derechos humanos.

Respecto a este primer propósito, si existen mecanismos constitucionales similares en otros países como Colombia<sup>66</sup> y Perú<sup>67</sup>. En los países mencionados se denomina acción de cumplimiento, y tiene por objeto demandar el incumplimiento de leyes o actos administrativos. Alejandro Armelli, doctrinario colombiano, determina que la acción de cumplimiento “encuentra su origen más remoto en el derecho inglés medieval, y más concretamente en la institución procesal del *writ of mandamus*”<sup>68</sup>. Según Luis Carrión Cueva, el *writ of mandamus*, que significa “mandato de ejecución” consiste en: “[...] una orden judicial a un funcionario para que cumpla alguna de las funciones de carácter eminentemente reglado”<sup>69</sup>.

En relación con el segundo propósito, que es el objeto de análisis en el ensayo, la acción por incumplimiento es única y no tiene precedentes. Debido a que, el Ecuador es el único país en el continente, que cuenta con una garantía constitucional, destinada expresamente a garantizar el cumplimiento de informes y sentencias emitidas por organismos de derechos humanos. En este sentido, la acción por incumplimiento es una garantía innovadora en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos. No obstante, aún queda analizar si la manera en la que ha sido regulada y aplicada en el Ecuador, la convierte en un “ejemplo a seguir” por parte de los demás países.

Respecto al segundo enfoque a nivel de derecho interno, que es una breve distinción entre la acción por incumplimiento y la acción de incumplimiento, se debe iniciar precisando que la Constitución del 2008 contempla las dos acciones. En este punto, es necesario distinguir el objeto y configuración de cada una de ellas. La acción de

---

<sup>66</sup> Constitución Política de Colombia, Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991, Artículo 87.

<sup>67</sup> Constitución Política del Perú, promulgada el 29 de diciembre de 1993, Artículo 200, numeral 6.

<sup>68</sup> Alejandro Ramelli Arteaga, “La acción de incumplimiento: ¿un instrumento jurídico al servicio del Estado social de derechos en Colombia?”, Revista Derecho del Estado N.8 (2000), 86 - 87.

<sup>69</sup> Luis Carrión Cueva, *Acción Constitucional por Incumplimiento* (Quito: Ediciones Cueva Carrión, 2011), 33.

incumplimiento se encuentra fundamentada en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución, y en los artículos 162 al 165 de la LOGJCC. Mientras que la acción por incumplimiento se encuentra fundamentada en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución, y en los artículos 52 al 57 de la LOGJCC. La primera diferencia es el origen de la acción, debido a que la acción por incumplimiento fue expresamente constituida como una garantía jurisdiccional en la Constitución del 2008. Mientras que la acción de incumplimiento se constituyó como garantía jurisdiccional a través de una sentencia vinculante emitida por la Corte Constitucional<sup>70</sup>, es decir, es producto de la jurisprudencia.

Ahora bien, la diferencia esencial entre estas dos garantías jurisdiccionales es el objeto que persiguen. Por un lado, la acción de incumplimiento busca sancionar el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, es decir, procede respecto al incumplimiento de sentencias emitidas por la Corte Constitucional Ecuatoriana. Mientras que la acción por incumplimiento, que es la que se ha venido estudiando hasta el momento, busca exigir el cumplimiento de informes y sentencias emitidas por organismos internacionales de derechos humanos<sup>71</sup>.

#### **4.La idoneidad de la acción por incumplimiento**

Ahora queda concluir si el Ecuador posee un mecanismo eficaz para el cumplimiento de informes o sentencias emitidos por organismos de derechos humanos. Como se ha mencionado en el capítulo anterior, hasta la fecha, se ha interpuesto una sola acción por incumplimiento con el objeto de exigir el cumplimiento de un informe de fondo emitido por la Comisión Interamericana. Es más, es el único caso en el que se ha empleado esta garantía como mecanismo para demandar el cumplimiento de una decisión emitida por un organismo internacional de derechos humanos. Esto es sorprendente, considerando que el Ecuador mantiene un alto grado de incumplimiento respecto a las decisiones de organismos internacionales de derechos humanos. Así por ejemplo, en el Informe Anual 2018 de la CIDH, en el capítulo II, referente al Estado de

---

<sup>70</sup> Caso No. 0003-08-IS, Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 0001-09-SIS-CC, 19 de mayo de 2009.

<sup>71</sup> Ver, Susana Averos Jaramillo, “La acción por incumplimiento y la acción de incumplimiento en el ordenamiento jurídico ecuatoriano a partir de la vigencia de la Constitución del 2008”, Tesis para la obtención del título de especialista en Derecho Constitucional por la Universidad del Azuay, 2013.

cumplimiento de los informes de acuerdo de solución amistosa<sup>72</sup>, respecto al Ecuador se pronuncia:

La Comisión lamenta anunciar el cese de la supervisión del cumplimiento de 5 acuerdos de solución amistosa de Ecuador. [...] En dichos asuntos, tanto La Comisión observa que en esos acuerdos hubo un nivel de ejecución de 50% de su contenido, y decidió que frente a la solicitud de las partes y previo análisis de cada caso, procedería a cesar la supervisión del seguimiento de dichos acuerdos de solución amistosa dejando constancia expresa del incumplimiento de los compromisos asumidos en materia de justicia en cada caso en su Informe Anual. La Comisión observa con preocupación que 26 de los 27 acuerdos de solución amistosa del Estado de Ecuador homologados con posterioridad al año 2000, la cláusula relacionada con la investigación y sanción de los responsables de las violaciones cometidas se encuentran pendientes de cumplimiento, y en 1 caso hay un cumplimiento parcial de la medida de justicia. Por lo anterior, se puede afirmar que el Estado no ha cumplido totalmente ninguna medida de justicia establecidas en acuerdos de solución amistosa en los últimos 18 años, razón por la cual la Comisión insta al Estado ecuatoriano a desplegar acciones urgentes para avanzar de manera prioritaria con la investigación y sanción de los responsables en los casos que permanecen bajo seguimiento de solución amistosa.<sup>73</sup>

Si bien es cierto, que los acuerdos de soluciones amistosas no son informes de fondo, si evidencian la falta de cumplimiento por parte del Estado ecuatoriano. Por lo que de lo mencionado, se puede diferir que a pesar de que, en teoría, existe una garantía para exigir el cumplimiento de un informe o decisión, la acción no está siendo activada por las personas perjudicadas. Esto se puede deber a varias razones: desconocimiento, falta de precedentes o por los obstáculos que presenta la regulación actual.

En este sentido, la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, como representante de personas que han obtenido informes favorables por parte de organismos de derechos humanos, se ha enfrentado a ciertas dificultades al querer emplear esta garantía jurisdiccional. Un caso específico es el de la Señora Daira Olinda Portocarrero, quien obtuvo un informe de fondo favorable; posteriormente llegó a un “acuerdo de cumplimiento”<sup>74</sup> con el estado ecuatoriano. En resumen, los hechos del caso son:

En el año 2004 la señora Daira Olinda Portocarrero Hurtado fue privada de libertad por un supuesto delito cometido por ella. El 19 de octubre de 2004 se le aplica la prisión preventiva, esta detención podía perdurar por un año, tiempo

<sup>72</sup> Ver, Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2018, Informe Capítulo II, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.127, 21 de marzo de 2019.

<sup>73</sup> Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2018, 172, párr. 210.

<sup>74</sup> Ver, Informe de Fondo No. 22/18 Portocarrero Hurtado, Fondo No. 22/18, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 24 de febrero de 2018.

que la ley permitía en ese entonces; el 30 de agosto de 2005 se le aplicó una figura llamada “detención en firme” que se mantenía en el Código Penal de la época, esto con el fin de mantenerla detenida. El 26 de septiembre de 2006 el Tribunal Constitucional declara la detención en firme como inconstitucional, por lo que Olinda debió haber sido liberada inmediatamente; sin embargo, Olinda estuvo ilegalmente privada de libertad por 26 meses<sup>75</sup>.

Conforme a los hechos mencionados, la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, presentó una petición el 16 de julio de 2007 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, misma que se admitió bajo Informe de Admisibilidad el 4 de noviembre de 2013<sup>76</sup>. Posteriormente, la CIDH emitió el Informe de Fondo No. 22/18 el 24 de febrero de 2018, donde encontró responsable al Estado ecuatoriano por las violaciones de los derechos establecidos en los artículos 5.1 (integridad personal); 7.1, 7.2, 7.3, 7.5 y 7.6 (libertad personal); 8.1, 8.2 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley) y 25.1 (tutela judicial efectiva)<sup>77</sup>. Posteriormente, se entró en un proceso de negociación, en el que cabe indicar, el Estado asumió su responsabilidad y ambas partes llegaron a un “acuerdo de cumplimiento”. En efecto, el 9 de noviembre de 2018, el Estado firmó un acuerdo, en el que se comprometió a satisfacer todas las recomendaciones dispuestas por la Comisión Interamericana en su Informe de Fondo.

Cabe resaltar, que el 30 de enero de 2019, la CIDH envió una comunicación a la Clínica Jurídica sobre la decisión de proceder a publicar el informe de fondo. En el mismo, expresamente manifestó que conforme al artículo 48 del Reglamento de la CIDH, iba a continuar dando seguimiento a la implementación de las medidas<sup>78</sup>. De manera general, el acuerdo de reparación integral comprende: indemnización pecuniaria, oferta educativa, programa de atención integral en salud y acompañamiento psicosocial constante. El estado cumplió con la indemnización pecuniaria y con el acompañamiento psicosocial, pero no fue igual de diligente con la medida de atención integral en salud. Cabe indicar, que el estado de salud de la Señora Portocarrero era grave, y que no obtuvo una óptima atención en ningún Centro de Salud. Bajo estas

---

<sup>75</sup> Ver, Informe de Fondo No. 22/18 Portocarrero Hurtado, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 24 de febrero de 2018.

<sup>76</sup> Ver, Informe de Admisibilidad No. 91/13, Petición 910-07 Daría Olinda Puertocarrero Hurtado, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 4 de noviembre de 2013.

<sup>77</sup>

<sup>78</sup> Art. 48.- 1. Una vez publicado un informe sobre solución amistosa o sobre el fondo en los cuales haya formulado recomendaciones, la Comisión podrá tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, tales como solicitar información a las partes y celebrar audiencias, con el fin de verificar el cumplimiento con los acuerdos de solución amistosa y recomendaciones [...].

circunstancias, la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco, consideró emplear la acción por incumplimiento por el informe de fondo de la CIDH y el acuerdo de cumplimiento.

No obstante, se presentó el inconveniente de presentar el “reclamo previo”, que es uno de los requisitos para poder interponer la acción. Tal como señala el artículo 54 de la LOGJCC<sup>79</sup>, el incumplimiento se configura en 40 días. Es decir, la persona debe presentar el reclamo ante la autoridad, si en los 40 días no recibe una respuesta, o no se cumple la obligación, se entiende configurado el incumplimiento. Como se mencionó anteriormente, la Señora Portocarrero requería atención urgente, por este motivo, era imprudente esperar el tiempo señalado. A pesar de esto, la Clínica Jurídica envió oficios al Ministerio de Salud Pública, a la Secretaría de Derechos Humanos y al Consejo de la Judicatura, solicitando el cumplimiento de la obligación contraída.

Cabe destacar que los distintos reclamos fueron presentados el día 11 de septiembre de 2019, y la Clínica recién recibió una respuesta el día 21 de octubre de 2019, por parte de la Secretaría de Derechos Humanos. Es decir, la autoridad respondió un día antes de que se configure el incumplimiento. En este sentido, no resultó ser un mecanismo eficaz.

En este punto, cabe indicar que el Estado en virtud de la Constitución y de los Instrumentos de derechos humanos que ha ratificado, debe cumplir de oficio con las obligaciones contraídas. Es evidente, que bajo la regulación de la acción por incumplimiento, las víctimas son las llamadas a impulsar un proceso, cuando en realidad, es una responsabilidad del estado. Al respecto, Daniela Salazar expone:

“Las víctimas y sus familiares a menudo han transitado un largo camino durante varios años, a veces décadas, buscando la protección de sus derechos en instancias nacionales e internacionales, por lo que resulta atormentador exigirles que, luego de haber obtenido un pronunciamiento favorable a través de una sentencia o informe de un organismo internacional de derechos humanos, deban empezar una serie de reclamos en la vía interna para poder hacer realidad el reconocimiento de sus derechos, incluido su derecho a la reparación integral”<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Artículo 54, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, R.O. N°52 del 22 de octubre de 2009.

<sup>80</sup> Daniela Salazar, “La acción por incumplimiento como mecanismo de exigibilidad de sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos respecto de Ecuador”, *Iuris Dictio* (2013), 105.

Por lo expuesto, se puede inferir que la acción por incumplimiento no cumple con el objeto de garantizar el cumplimiento de informes de fondo emitidos por la CIDH, por dos razones principales. La primera razón, es que desde su creación, hay un solo caso en el que fue empleada con la finalidad de demandar el cumplimiento de un pronunciamiento emitido por un organismo de derechos humanos. Esto nos lleva a concluir que no es eficaz, ya que en la práctica, no está siendo empleada según su propósito original. La segunda razón, que tal vez puede ser el motivo por el que exista un solo precedente, es debido a que contempla una excesiva regulación y requisitos. En este aspecto, una garantía jurisdiccional destinada a cumplir compromisos internacionales de derechos humanos debería ser lo más expedita posible.

## **5. Conclusiones**

En este ensayo se pretendía determinar si la acción por incumplimiento es un mecanismo idóneo para exigir el cumplimiento de informes de fondo emitidos por la CIDH. Esto, mediante el análisis de la normativa y de la aplicación de la garantía, desde el año 2008 hasta el momento. De lo cual se puede concluir que, el Ecuador cuenta con una Constitución garantista en derechos humanos, por lo tanto, los instrumentos internacionales de derechos humanos forman parte del bloque constitucional. De igual manera, tienen una aplicación preferente sobre la Constitución, siempre y cuando, contengan derechos más favorables a la persona. El Ecuador, en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos que ha ratificado, es miembro del Sistema Universal de DDHH y del Sistema Interamericano de DDHH. Como miembro del Sistema Interamericano, se encuentra bajo la observancia de la Comisión, como órgano cuasi-jurisdiccional y de la Corte Interamericana como órgano jurisdiccional. La Comisión Interamericana es el órgano encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano, una de sus múltiples facultades es recibir denuncias individuales y conforme a estas, emitir informes de fondo con recomendaciones a los Estados.

La Constitución del Ecuador contempla la “acción por incumplimiento”, esta garantía jurisdiccional procede cuando la sentencia, decisión o informe, emitido por un organismo internacional de derechos humanos no se cumple. Por lo tanto, se puede interponer esta acción cuando las obligaciones contenidas en un informe de fondo emitido por la Comisión Interamericana no hayan sido cumplidas. Desde el 2008, año en el que fue consagrada esta garantía jurisdiccional, se ha interpuesto en un solo caso

esta acción, y fue con la finalidad de exigir el cumplimiento de un informe de fondo. Esto, a pesar, de que el Ecuador mantiene varias obligaciones internacionales de derechos humanos, contenidas en distintos pronunciamientos. Del análisis precedente, se puede inferir que uno de los motivos por el que no es empleada, es debido a la forma en la que está regulada la garantía. Esto se desprende del hecho de que se deben cumplir varios requisitos previos a la interposición de la acción. Uno de los que más obstaculiza la activación de la garantía, es el requerimiento del “reclamo previo”, el cual impide la configuración del incumplimiento con la sola respuesta de la autoridad. Es decir, la autoridad no debe cumplir la obligación, sino basta con que responda al reclamo, para que no “exista” el incumplimiento.

De igual manera, del estudio previo de las recomendaciones emitidas por la CIDH, en los informes de fondo expuestos. Es muy probable, que la Corte Constitucional niegue la acción, bajo el fundamento de que las obligaciones no son “claras, expresas o exigibles”, tal y como lo dispone el artículo 93 de la Constitución. Sin pasar por alto, que existe un alto grado de probabilidad de que la acción sea inadmitida bajo la primera causal del artículo 56 de la LOGJCC. Esta acción podría contravenir varios principios determinados en la Constitución. Conforme a esta y a los tratados internacionales de derechos humanos, el Estado debe cumplir las obligaciones de buena fe y de oficio, sin embargo, bajo la acción por incumplimiento, la persona es quien debe impulsar el proceso. De lo expuesto, se concluye que el Ecuador aún no cuenta con un mecanismo jurisdiccional idóneo y efectivo, para exigir el cumplimiento de obligaciones internacionales contenidas en decisiones emitidas por organismos de derechos humanos.