Facultad de Derecho

**Tema:**

# Análisis de la cuestión previa en las acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales en Ecuador a partir del año 2022.

**Trabajo de Titulación para la obtención del Título de Abogado**

**Presentada por:**

Raphaela Dávalos Tobar

**Tutor:**

Gabriel Galán Melo

**Quito, junio de 2024**

## Resumen

La presente investigación tiene como objetivo identificar en la jurisprudencia de la Corte Constitucional los supuestos de cuestión previa dentro de sus sentencias de acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. Esto, a partir de la sentencia 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022. Tales sentencias fueron analizadas con una breve explicación de cada una, demostrando cómo este examen previo busca precautelar la subsidiariedad de esta garantía y, en consecuencia, ha aumentado la eficacia procesal en la Corte Constitucional al sustanciar esta garantía jurisdiccional. Se aplicaron tres métodos: analítico-sintético, cualitativo y cuantitativo. El primero para analizar y resumir las sentencias, así como para exponer una explicación de los supuestos. El segundo para examinar las características identificadas en la jurisprudencia sobre cuestión previa en acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. El tercero para valorar la eficacia de este análisis revisando las acciones desestimadas por cuestión previa en 2022, 2023 e inicios de 2024. Se concluye que el análisis de cuestión previa protege la naturaleza subsidiaria de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. Además, mejora los procesos judiciales, porque asegura el cumplimiento de los requisitos legales, lo que, a su vez, aumenta la eficacia en el proceso de sustanciación de las sentencias. Finalmente, se recomienda una reforma normativa que aclare los requisitos de cuestión previa y el desarrollo de una guía de jurisprudencia para guiar a los accionantes y actualizarlos con estos nuevos supuestos.


**Palabras clave:** *acción de incumplimiento, Corte Constitucional, cuestión previa, jurisprudencia.*

**Declaración de aceptación de norma ética y derechos**

El presente documento se ciñe a las normas éticas y reglamentarias de la Universidad Hemisferios. Así, declaro que lo contenido en este ha sido redactado con entera sujeción al respeto de los derechos de autor, citando adecuadamente las fuentes. Por tal motivo, autorizo a la Biblioteca a que haga pública su disponibilidad para lectura dentro de la institución, a la vez que autorizo el uso comercial de mi obra a la Universidad Hemisferios, siempre y cuando se me reconozca el cuarenta por ciento (40%) de los beneficios económicos resultantes de esta explotación.

Además, me comprometo a hacer constar, por todos los medios de publicación, difusión y distribución, que mi obra fue producida en el ámbito académico de la Universidad Hemisferios.

De comprobarse que no cumplí con las estipulaciones éticas, incurriendo en caso de plagio, me someto a las determinaciones que la propia Universidad plantee.

**Raphaela Dávalos Tobar.**

C.I. 1722319876

Firmado electrónicamente por:
RAPHAELA DAVALOS TOBAR

**Agradecimientos**

A mis padres quienes han sido mi mayor ejemplo. Gracias por ser mi motor, darme fuerzas y estar para mí todas las veces que los necesite, sin ustedes esto no hubiera sido posible.

A mis hermanos, gracias por siempre estar pendiente de mí y por apoyarme de todas las formas posibles. Son el mejor ejemplo, tanto en el ámbito profesional como en el personal, que la vida me pudo dar.

A mis amigas, quienes me han escuchado cada vez que lo he necesitado, me han dado palabras de aliento, apoyo y consejos. Especialmente a ti, Mar, como siempre, juntas lo logramos. Gracias por siempre estar.

Al despacho EHB por ser los mejores mentores. Les agradezco mucho por todo lo que me han enseñado, han sido la mejor escuela. Gracias por sus consejos, explicaciones, revisiones, por escucharme y estar para mí en todo este proceso.

Finalmente, a mis profesores y a mi tutor Gabriel Galán, sin su guía y enseñanzas, esto no hubiera sido posible.

# Índice

Resumen ..... 2

Agradecimientos ..... 4

Índice ..... 5

Resumen ..... 7

Abstract ..... 8

Introducción ..... 9

Capítulo I ..... 12

**La Acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales en Ecuador** ..... 12

***Definición.*** ..... 12

***Origen.*** ..... 16

***Caracterización: distinción entre la acción de incumplimiento y la acción por incumplimiento.*** ..... 19

Capítulo II ..... 21

**Cuestión previa en la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales** ..... 21

***Definición del término cuestión previa.*** ..... 22

***Fundamento: por qué fue creada la cuestión previa en la IS.*** ..... 22

***Supuestos de cuestión previa en la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales identificados a partir del año 2022.*** ..... 27

Capítulo III ..... 28

**Desarrollo y análisis de los supuestos de cuestión previa establecidos por la Corte Constitucional en la acción de incumplimiento a partir del año 2022** ..... 28

***Presentación directa por parte de la persona afectada ante la CCE.*** ..... 28

***Presentada de oficio o a petición del parte por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.*** ..... 30

***Presentada a petición de parte y ante juez ejecutor.*** ..... 31

***Presentada por parte del juez ejecutor de oficio ante la CCE.*** ..... 32

***El proceso de origen cuenta con auto de archivo.*** ..... 33

***Presentada sobre un auto que aprueba un acuerdo reparatorio.*** ..... 34

***Presentada sobre un amparo constitucional.*** ..... 35

***Presentada sobre de una decisión que no proviene de una garantía jurisdiccional.*** 35

***No cuenta con legitimación para activar la IS.*** ..... 36

***Pretensión no es susceptible de ser resuelta a través de una IS.*** ..... 36

Conclusiones ..... 38

Referencias ..... 40

Anexo ..... 42

**Análisis de la cuestión previa en las acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales en Ecuador a partir del año 2022**

Raphaela Dávalos Tobar

raphadavt@hotmail.com

## Resumen

La presente investigación tiene como objetivo identificar en la jurisprudencia de la Corte Constitucional los supuestos de cuestión previa dentro de sus sentencias de acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. Esto, a partir de la sentencia 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022. Tales sentencias fueron analizadas con una breve explicación de cada una, demostrando cómo este examen previo busca precautelar la subsidiariedad de esta garantía y, en consecuencia, ha aumentado la eficacia procesal en la Corte Constitucional al sustanciar esta garantía jurisdiccional. Se aplicaron tres métodos: analítico-sintético, cualitativo y cuantitativo. El primero para analizar y resumir las sentencias, así como para exponer una explicación de los supuestos. El segundo para examinar las características identificadas en la jurisprudencia sobre cuestión previa en acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. El tercero para valorar la eficacia de este análisis revisando las acciones desestimadas por cuestión previa en 2022, 2023 e inicios de 2024. Se concluye que el análisis de cuestión previa protege la naturaleza subsidiaria de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. Además, mejora los procesos judiciales, porque asegura el cumplimiento de los requisitos legales, lo que, a su vez, aumenta la eficacia en el proceso de sustanciación de las sentencias. Finalmente, se recomienda una reforma normativa que aclare los requisitos de cuestión

previa y el desarrollo de una guía de jurisprudencia para guiar a los accionantes y actualizarlos con estos nuevos supuestos.

**Palabras clave:** *acción de incumplimiento, Corte Constitucional, cuestión previa, jurisprudencia.*

## Abstract

The objective of this investigation was to identify, within the Constitutional Court's rulings, preliminary matter cases in non-compliance actions of constitutional rulings, as from ruling 103-21-IS/22 dated August 17th, 2022. Those rulings were analyzed with a brief explanation of each one, demonstrating how this preliminary matter aims to safeguard the subsidiarity of this action, and has increased procedural effectiveness in the Constitutional Court when conducting this action. Three methods were used: analytical-synthetic, qualitative, and quantitative. The first, to evaluate and synthesize the rulings and offer a global vision of the assumptions. The second, to analyze characteristics and elements within preliminary matter rulings regarding non-compliance actions. The third, to measure the effectiveness of the analysis by reviewing all actions dismissed for not fulfilling this analysis in 2022, 2023 and in early 2024. In conclusion, the preliminary matter safeguards the subsidiary nature of this action. Also, improves judicial procedures and ensures compliance with legal requirements, enhancing the efficiency of rulings. Finally, a regulatory reform is recommended to clarify the preliminary matter requirements and the development of a precedence handbook to guide plaintiffs and be updated with new assumptions.

**Key Words:** *non-compliance action, Constitutional Court, preliminary matter, precedence.*

## Introducción

El presente trabajo de investigación tuvo como objetivo general identificar los supuestos de cuestión previa que han sido desarrollados por la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia en las acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales en Ecuador desde la expedición de la sentencia 103-21-IS/22 del 17 de agosto de 2022. Como objetivo específico se demostró la manera en que este examen previo buscó resguardar la naturaleza subsidiaria de esta garantía jurisdiccional, y, en consecuencia, influyó en la eficacia procesal de la Corte Constitucional al sustanciarla. Así como, se expuso la diferencia entre la acción de incumplimiento y la acción por incumplimiento, se estableció qué es la cuestión previa y se enumeraron todos los supuestos identificados en la jurisprudencia de la Corte a partir del año 2022.

El tema de investigación es relevante para el Derecho, porque proporciona una explicación detallada sobre el funcionamiento de una garantía jurisdiccional esencial en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Además, contribuye al desarrollo científico y social del país al ofrecer recomendaciones para mejorar la claridad normativa y la práctica judicial, lo que podría resultar en una mayor eficiencia y efectividad en la ejecución de decisiones constitucionales. Este análisis también aporta al debate tanto académico como profesional sobre la ejecución de sentencias y la protección de los derechos constitucionales, lo cual es fundamental para el desarrollo de un sistema de justicia justo y confiable.

El trabajo se estructuró en tres capítulos principales. El primer capítulo presentó una definición y caracterización de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales en Ecuador. El segundo capítulo se centró en la cuestión previa, explicando su fundamento y exponiendo los diferentes supuestos identificados a

partir del año 2022. El tercer capítulo desarrolló y analizó estos supuestos en detalle, demostrando su aplicación en la justicia constitucional ecuatoriana. Cada capítulo proporcionó un análisis integral y coherente de los elementos esenciales para comprender y evaluar la implementación de la cuestión previa en el sistema judicial del país.

| Abreviaturas | Definición |
|---|---|
| **Acción de incumplimiento o IS** | Acción de incumplimiento de sentencia y dictámenes constitucionales. |
| **Constitución/CRE** | Constitución de la República del Ecuador del 2008. |
| **COFJ** | Código Orgánico de la Función Judicial. |
| **LOGJCC** | Acción por incumplimiento. |
| **RSPCCC** | Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. |
| **TDCA** | Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. |
| **CCE/CORTE/ORGANISMO** | Corte Constitucional del Ecuador. |
| **N°** | N°. |

# Capítulo I

## La Acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales en Ecuador

### *Definición.*

La acción de incumplimiento es una de las garantías jurisdiccionales existentes en el ordenamiento jurídico ecuatoriano que buscan cesar, prevenir, o enmendar la violación de un derecho constitucionales. Específicamente, tiene como objetivo garantizar "el cumplimiento de sentencias y dictámenes emitidos en ejercicio de la jurisdicción constitucional" (Guerrero, 2020, pág. 264). La Corte Constitucional es el organismo competente para conocer esta garantía, la cual es presentada con el fin de que se verifique el cumplimiento de las sentencias o dictámenes dictados en el marco de la jurisdicción constitucional. Estas pueden haber sido dictadas ya sea, por la propia Corte; o, a su vez, por jueces ordinarios que resolvieron una garantía jurisdiccional. Incluso, la Corte ha señalado mediante su jurisprudencia que es posible revisar acciones de incumplimiento presentadas sobre "los fallos del ex Tribunal Constitucional" (Sentencia N°.001-16-SIS-CC , 2016, p. 9).

En virtud de lo señalado, se puede decir que la acción de incumplimiento tiene una naturaleza "complementaria y accesoria- no autónoma-" (Guerrero, 2020, pág. 265). Esto, fundamentado en que necesariamente le tiene que anteceder un proceso constitucional jurisdiccional el cual ya haya sido resuelto y cuente con una sentencia o un dictamen constitucional previo. Un ejemplo son los dictámenes mediante los cuales la Corte Constitucional se pronuncia sobre la constitucionalidad de un estado de excepción. Otro ejemplo son las sentencias constitucionales ejecutoriada que ordenen una reparación integral,

las cuales pueden haber sido dictadas por un juez ordinario en el cual por sorteo recayó la competencia de conocer una garantía jurisdiccional, o por la misma Corte Constitucional.[1]

La esencia de la acción de incumplimiento es "garantizar la eficacia de los fallos constitucionales dictados en esta materia" (Quintana, 2017, p. 159). Por ende, la importancia de esta garantía radica en: i) lograr ejecutar las medidas ordenadas en una sentencia constitucional y de este modo conseguir la reparación integral de un accionante tras la vulneración de sus derechos constitucionales, y ii) asegurar y verificar el cumplimiento de lo decidido y ordenado a través de los dictámenes constitucionales dictados por la Corte Constitucional. A partir de lo señalado, se infiere que la efectividad de las decisiones constitucionales está condicionada a su ejecución.

Por otra parte, específicamente en cuanto a las sentencias constitucionales, es posible afirmar que, sin la existencia de un método para garantizar su cabal y oportuno cumplimiento, "las sentencias se transformarían en meras declaraciones de buenas intenciones" (Aguirre, 2010, p. 40). Por este motivo, el constituyente en el numeral 3 del artículo 86 de la Constitución estableció que los procesos constitucionales únicamente culminan con la ejecución integral de la sentencia. Lo cual ha sido reafirmado por la Corte Constitucional al señalar que "la causa no termina con la expedición de la sentencia, si no hasta que hayan cumplido todos los actos conducentes a la ejecución o reparación integral" (Sentencia N°. 002-11-SIS-CC, 2011, pág. 3). En consecuencia, se determina que los procesos constitucionales no concluyen con la emisión de la decisión, si no cuando esta se

[1] Es importante recordar, que el juez constitucional competente para conocer los procesos de garantías constitucionales jurisdiccionales va a variar según el tipo de garantía. Es así como, por ejemplo, los jueces ordinarios van a ser los competentes para conocer la acción de protección, habeas corpus, habeas data entre otros, y; los jueces de la Corte Constitucional conocer garantías constitucionales jurisdiccionales como la acción extraordinaria de protección, la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, la acción por incumplimiento y la acción por inconstitucionalidad.

encuentra cumplida integralmente. Lo que a su vez otorga la noción de que se ha planteado la existencia de una jurisdicción abierta.

La idea de una jurisdicción abierta supone condicionar la eficacia de una sentencia constitucional a su ejecución. Esto es planteado en la Constitución cuando en su artículo 74 se determina que "[e]l incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley" (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 28). Es decir, los procesos constitucionales únicamente son archivados cuando la decisión se encuentra cumplida integralmente.[2] De este modo, existe seguridad de que los accionantes pueden acceder realmente a una tutela judicial efectiva en la cual la protección y reparación de la vulneración de sus derechos constitucionales predomine.

Por otra parte, es menester indicar que la IS es una garantía subsidiaria para la ejecución de sentencias constitucionales que han sido dictadas por un juez ordinario facultado de competencia constitucional al conocer una garantía jurisdiccional. Por su parte, la LOGJCC establece en su artículo 163 que "[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado" y que "[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional" (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional , 2009, p. 61).

Por ende, principalmente la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a los jueces de primera instancia que conocieron la garantía jurisdiccional. Sobre estos recae el deber de emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes a su alcance, conforme el artículo 21 de la LOGJCC, para la ejecución de las sentencias constitucionales, por cuanto

[2] Esto es reafirmado en el último inciso del artículo 21 de la LOGJCC, cuando se dispone que "El caso se archivará sólo cuando se haya ejecutado integralmente la sentencia o el acuerdo reparatorio."

constituyen el foro ordinario en la etapa de ejecución (Sentencia N°.74-20-IS/23, 2023, p. 28). Por lo tanto, únicamente, cuando el proceso de ejecución ante el juez ejecutor no ha sido eficaz, es decir, no se haya logrado ejecutar la decisión agotando todos los mecanismos que la ley les otorga a los jueces de instancia[3], se puede presentar la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales.

Con base a lo expuesto se puede decir que la acción de incumplimiento tiene por objeto verificar si una sentencia o dictamen emitido por el juez constitucional fue o no cumplido por el sujeto pasivo sobre el cual recae la obligación ordenada dentro de aquella decisión constitucional. Esto convierte a la mencionada garantía, como lo señala Ismael Quintana, en una especie de "proceso ejecutivo" (Quintana, 2017, pág. 165) mediante el cual la Corte Constitucional revisa si se ha cumplido con lo ordenado en la sentencia y, de ser el caso, ordena la ejecución del fallo que ha sido incumplido. Asimismo, cuando la Corte Constitucional declara el incumplimiento de una sentencia constitucional, el artículo 165 de la ley *ibidem* le confiere capacidad de ejercerá todas las facultades que la Constitución, la LOGJCC y el COFJ les atribuyen a los jueces para la ejecución de las decisiones.

Además, la Corte Constitucional es el único organismo facultado para imponer o promover los procesos para que se impongan sancionas previstas en el artículo 22 de la LOGJCC. También tiene la potestad de expedir autos que le permitan ejecutar integralmente la sentencia, estos son aquellos dictados dentro de la fase de verificación de cumplimiento de sentencias. Incluso, aquella Magistratura, mediante su jurisprudencia, ha señalado que la IS tutela las consecuencias que se producen por el retardo en el cumplimiento de una decisión constitucional. Además que excepcionalmente se podría analizar a través de la acción de

[3] La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que los jueces de instancia deben utilizar los medios adecuados para ejecutar las sentencias. Por ejemplo, se ha reconocido que los jueces ejecutores poseen facultades coercitivas que les permite imponer una multa compulsiva a las personas obligadas al cumplimiento de una sentencia, esto con base al numeral 1 del artículo 132 del COFJC.

incumplimiento la inejecutabilidad de las medidas de reparación y de ser el caso, modificarlas y ordenar nuevas con base al artículo 21 de la LOGJCC.

***Origen.***

Dentro del capítulo de las garantías jurisdiccionales en la Constitución, el constituyente no especificó explícitamente a la acción de incumplimiento como una de ellas, pues se consideró al cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales "como un procedimiento cuyo objetivo era garantizar las decisiones emitidas en ejercicio de la jurisdicción constitucional" (Guerrero, 2020, pág. 265). Lo mismo ocurre en la LOGJCC, la cual no prevé a la IS dentro del Título II: Garantías Jurisdiccionales de los Derechos Constitucionales. Sin embargo, esta ley dedica el Título VI al Incumplimiento de sentencia y dictámenes constitucionales y, a diferencia de la Constitución, donde se hace referencia expresa a la acción de incumplimiento, pero nunca se la caracteriza como una garantía jurisdiccional.

Por otra parte, si bien la IS no estuvo catalogada por los cuerpos normativos mencionados *ut supra* como una garantía jurisdiccional, el numeral 9 del artículo 436 de la CRE atribuye a la Corte la facultad de conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. En virtud de esto, la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia, fue quien le otorgó el carácter de garantía jurisdiccional mediante sentencia N°. 001-10-PJO-CC. Este Organismo señaló lo siguiente:

[…] la Corte Constitucional establece, a través de una regla jurisprudencial, que los mecanismos constitucionales de cumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales se constituyen en garantías jurisdiccionales. Ante la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de precedente constitucional en la materia que impidan la ejecución de las mismas, la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo

436, numeral 9 de la Constitución, se constituye en el órgano competente para conocer sobre dicho incumplimiento y, en caso de ser necesario, dirimir el conflicto suscitado (Sentencia N°.001-10-PJO-CC, 2010, p. 14).

Por lo tanto, se puede observar que el origen *per se* de esta garantía no es normativo, si no jurisprudencial, pero sus bases ya fueron establecidas previamente en la norma Constitucional.

Existen doctrinarios constitucionales, como Juan Francisco Guerrero del Pozo, quien considera que la Corte Constitucional, al catalogar a la acción de incumplimiento como una garantía jurisdiccional, debía haber realizado una distinción. La cual consistiría en que la IS sea considerada una garantía jurisdiccional constitucional cuando se presenta respecto a la ejecución de sentencias constitucionales que fueron dictadas por jueces ordinarios que conocieron una garantía jurisdiccional. Pero en cuanto, a la ejecución de una decisión dictada por la Corte Constitucional, señala que esto debería ser tratado únicamente como un proceso de ejecución integral de la sentencia o resolución (Guerrero, 2020, pág. 266).

Por otra parte, para explicar el origen de la IS, es esencial entender qué derecho se busca proteger con esta garantía. Dentro de los derechos consagrados en la Constitución se tiene al derecho a la tutela judicial efectiva. Su artículo 75 señala:

> Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 29).

A su vez, la Corte Constitucional desarrolló en la sentencia N°. 889-20-JP/21, con base a jurisprudencia previa, el derecho a la tutela judicial efectiva, con el objetivo de asegurar su efectiva aplicación y análisis. Para esto lo dividió en tres componentes diferentes, que a su vez contienen un derecho. Esto son: "i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión" (Sentencia N°. 889-20-JP, 2021, p. 22). Esto quiere decir que en caso de que se inobserve uno de estos elementos se estaría configurando una violación del derecho a la tutela judicial efectiva. De estos tres elementos, el relevante para entender el origen de la IS, es el tercero: el derecho a la ejecutoriedad de la decisión, ya que este derecho constituye la base de la acción de incumplimiento.

Lo señalado en el párrafo *ut supra* no es nada más que el deber de los jueces que tienen de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, como lo establece el artículo 150 del COFJ. Esto convierte a la ejecución de una sentencia en un elemento importante dentro del derecho a la tutela judicial efectiva, pues el derecho a la ejecutoriedad de la decisión "comienza cuando la resolución o sentencia se ejecutoría hasta que se cumple satisfactoriamente" (Sentencia N°. 889-20-JP, p. 27), lo cual, como ya se mencionó en párrafos anteriores, se relaciona con el objetivo de la IS. Lo mismo, es afirmado por la Corte Constitucional al precisar que el alcance de la IS:

es proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional, es decir, garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación con la ejecución integral de las decisiones dictadas en materia constitucional (Sentencia N°. 142-23-IS/24, 2024, p. 4).

Por ende, se puede concluir que la acción de incumplimiento tiene su origen en el derecho a la tutela judicial efectiva, específicamente en su tercer elemento, porque busca

amparar la ejecución eficaz de una decisión judicial. Es decir, que exista un cumplimiento íntegro, pues de esta manera se consigue una reparación integral por los derechos vulnerados, ya que "en el caso de las acciones constitucionales, el proceso permanece abierto hasta alcanzar la reparación integral dispuesto en el fallo" (Sentencia 38-19-IS/22, 2022, p. 39) .

***Caracterización: distinción entre la acción de incumplimiento y la acción por incumplimiento.***

Por la similitud en sus nombres la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales y la acción por incumplimiento pueden ser objeto de confusión. Se podría pensar que estas acciones se tratan de una sola. Sin embargo, esto no es así, pues son dos garantías jurisdiccionales distintas e independientes, ya que cada una cuenta con objetivos, requisitos y procedimientos propios. Es por esto que a continuación se hará una breve distinción entre ambas.

La acción por incumplimiento está regulada a través de los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución, y los artículos 52 al 57 de la LOGJCC. De estos se desprende que la AN tiene dos objetivos: i) garantizar el cumplimiento de las normas del sistema jurídico, y; ii) asegurar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos.

Adicionalmente se exige que para solicitar lo señalado a través de una AN, deben existir obligaciones de hacer o no hacer claras, expresas y exigibles. Asimismo, cuando se trate de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, estos no deben ser ejecutados a través de las vías ordinarias, es decir que no exista otro instrumento de derecho interno que pueda agotarse para asegurar su cumplimiento. En cambio, el objetivo principal de la acción de incumplimiento, como ya se ha desarrollado a fondo anteriormente, es reclamar el cumplimiento de una sentencia o dictamen constitucional que ha sido

incumplido, para que de esta forma la Corte Constitucional conozca y sancione el incumplimiento de estos.

La Corte Constitucional es el órgano competente para conocer ambas acciones constitucionales, las cuales, si bien tienen sus diferencias, se podría decir que persiguen un fin similar, la protección de los derechos constitucionales y de la eficacia del ordenamiento jurídico. Es decir, el cumplimiento de normas internas y sentencias o informes de organismos constitucionales de derechos humanos, en el caso de la AN, y; la ejecución integral sentencias constitucionales, en el caso de la IS (Guzmán, 2015, p. 230).

Por otro lado, a diferencia de la IS, la acción por incumplimiento sí es tratada por la Constitución como una garantía jurisdiccional constitucional, por lo que la misma cuenta con su procedimiento propio. Es decir, para presentar una acción por incumplimiento, existen en el artículo 56 de la LOGJCC cuatro causales de inadmisión sobre esta acción:

1. Si la acción es interpuesta para proteger derechos que puedan ser garantizados mediante otra garantía jurisdiccional. 2. Si se trata de omisiones de mandatos constitucionales. 3. Si existe otro mecanismo judicial para lograr el cumplimiento de la norma, sentencia, decisión o informe, salvo en los casos en los cuales, de no admitirse la acción por incumplimiento, se provoque un perjuicio grave e inminente para el accionante. 4. Si no se cumplen los requisitos de la demanda (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional , 2009, p. 25 y 26).

Adicionalmente en el artículo 54 de la misma ley, exige que exista un reclamo previo, es decir que se solicite el cumplimiento de la obligación al obligado y si transcurridos cuarenta días de esta exigencia no se ha cumplido, se puede presentar la AN directamente ante la Corte Constitucional. Es decir, únicamente si es que se agota este requisito previo y si

la demanda no incurre en ninguna de las causales citadas anteriormente, será admitida a trámite y se conocerá la causa para su sustanciación.

Lo señalado, permite inferir que la acción por incumplimiento, al igual que la acción de incumplimiento es tratada como una garantía subsidiaria, pues en ambos casos se exige agotar primero la solicitud de ejecución de las decisiones ante la autoridad judicial (en caso de la IS) o no judicial competente (en el caso de la AN), previo a presentar la acción constitucional ante la Corte Constitucional.

Otra diferencia, radica en que, para la acción de incumplimiento, la norma no establece causales de admisión. Por ende, al llegar una demanda por esta acción a la Corte, pasa directamente a la fase de sustanciación. Sin embargo, en el artículo 164 de la LOGJCC se establece el trámite que se debe seguir al presentar esta acción constitucional. Si bien en este artículo no se establecen causales de inadmisión o requisitos de admisibilidad, más adelante en la presente investigación se identificará que lo establecido en el referido artículo, fue desarrollado por la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia para determinar requisitos previos que deben cumplirse para conocer el fondo de la acción de incumplimiento. A este análisis previo la Corte Constitucional le otorgó el nombre de cuestión previa.

## Capítulo II

### Cuestión previa en la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

En el presente capítulo se explicará en primer lugar, qué es la cuestión previa de manera general y por qué existe la misma en los procesos. Una vez señalado esto, se explicará cómo y por qué la Corte Constitucional desde el año 2022 ha implementado el análisis de cuestión previa dentro de las sentencias de acciones de incumplimiento.

Finalmente, se enumerarán junto con tablas explicativas los diferentes supuestos de cuestión previa identificados dentro de la jurisprudencia de la Corte a partir del 17 de agosto de 2022, fecha en que se expidió la sentencia 103-21-IS/22 en la cual la Corte estableció la necesidad de un examen previo de los requisitos para que pueda conocer esta garantía.

***Definición del término cuestión previa.***

El término cuestión previa se refiere a un asunto preliminar que debe ser resuelto para conocer el asunto principal de un proceso. Es decir, el conocimiento del fondo del proceso va a estar supeditado al cumplimiento de requisitos preestablecidos en la ley, pues su objetivo va a ser "la depuración del proceso en razón de los vicios o deficiencias que impiden su normal desarrollo" (Badell, 2005, p. 139 y 140).

El análisis de cuestión previa dentro de los procesos es de gran importancia porque permite identificar si algún requisito legal no ha sido cumplido previo a conocer el fondo de la causa. De este modo, en caso de identificar que estas condiciones legales no se han acatado, se pone fin al proceso de forma anticipada, evitando el análisis del mérito del caso. Lo que, a su vez, promueve la agilidad procesal, evita un desgaste jurisdiccional innecesario y permite obtener resultados rápidos con el mínimo de actividad judicial. Dentro de los procesos de garantías jurisdiccionales, el análisis de cuestión previa también busca que se respeten los requisitos legales, pero esto con el objetivo principal de precautelar la naturaleza de estas acciones. Por ejemplo, el implemento de este examen previo en la acción de incumplimiento se realiza con el objetivo de salvaguardar su carácter subsidiario, como se explicará a continuación.

***Fundamento: por qué fue creada la cuestión previa en la IS.***

La Corte Constitucional, al identificar que un gran número de causas pendientes de resolución no cumplían con lo establecido en la LOGJCC, RSPCCC y en el COFJ, así como

en la jurisprudencia emitida por este Organismo, decidió implementar el análisis de cuestión previa dentro de las sentencias resolutivas de IS. Todo esto con el objetivo de resguardar su naturaleza subsidiaria. Lo dicho es confirmado por la misma Corte, en su sentencia N°. 56-18-IS/22:

> Si bien, en otras causas de acción de incumplimiento, la Corte Constitucional ha analizado el fondo de la acción y la actuación de los jueces ejecutores, en atención al gran número de causas represadas y para que no se retarde más la ejecución de un fallo constitucional; este Organismo ha dado eficacia al alcance de los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, respecto a la procedibilidad de la acción de incumplimiento, así la sentencia No. 103-21-IS/22 ha establecido la necesidad de un examen previo de los requisitos de procedencia de las acciones de incumplimiento. Por ello, las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC (Sentencia N°56-18-IS/22, 2022, p. 5).

El artículo 163 de la LOGJCC determina la naturaleza subsidiaria de la acción de incumplimiento. Por consiguiente, su artículo 164 regula el trámite de la acción de incumplimiento. En concordancia con esto, el artículo 97 del RSPCCC establece el procedimiento correspondiente para tramitar una IS, y finalmente, el artículo 96 *ibidem* establece las reglas de procedencia de esta acción.

A partir de lo señalado, se ha identificado que, dentro del acápite de cuestión previa la Corte, antes de pronunciarse sobre el fondo de la causa, analiza si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico y desarrollados en la jurisprudencia para ejercer esta acción. Para esto se ha desarrollado diferentes supuestos, y determinado la regla de trámite aplicable a cada caso en particular dependiendo de: (i) la forma en la se activó esta

acción; (ii) sobre qué decisión se solicita el incumplimiento, o (iii) quién es el legitimado activo. Como ya se mencionó, la primera sentencia en la cual se implementó el análisis de cuestión previa fue la N°.103-21-IS/22 en el año 2022. En ella, la Corte señaló que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC y el RSPCCC.

Claramente, al incluir este análisis dentro de sus sentencias de acciones de incumplimiento, la Corte Constitucional busca resguardar la naturaleza subsidiaria de la IS. Además, es importante aclarar que los requisitos de trámite que se deben cumplir para ejercer una acción de incumplimiento no han sido creados de oficio, si no que desarrollan lo previamente establecido en la ley y en la jurisprudencia respecto a esta garantía jurisdiccional.

Asimismo, a diferencia de la acción extraordinaria de protección, la LOGJCC no señala que en las acciones de incumplimiento exista una fase de admisibilidad. Es decir, el juzgador, al concebir esta acción, no previó que la IS tenga que cumplir requisitos o pueda recaer en causales que resulten en su inadmisión. Esto puede ser porque, como se mencionó en el primer capítulo, esta acción no fue concebida como una garantía jurisdiccional en un inicio. La Corte Constitucional fue quien le otorgó este carácter y, ahora, este mismo Organismo implementó un análisis previo para verificar el cumplimiento de requisitos legales al ejercer esta acción. Por ende, se puede decir que la naturaleza y procedencia de esta garantía no ha sido desarrollada formalmente por la ley, si no por la Corte Constitucional.

Ahora, vale cuestionar si estos los requisitos desarrollados por la Corte para dar trámite a la IS, son de admisibilidad o de procedencia. La Corte Constitucional en su sentencia N°. 102-13-SEP-CC ha señalado que la admisión, es la “simple verificación de la

existencia de requisitos formales para iniciar la sustanciación de un procedimiento, un primer acto que a cabida a las siguientes etapas procesales” (Sentencia N°. 102-13-SEP-CC, 2013, p. 9). Por ende, se puede ver que los requisitos de admisibilidad son aquellos que autorizan la tramitación de un recurso. En cambio, la procedencia “implica una verificación material sobre la existencia de la razón o fundamento para la obtención de cierto pronunciamiento o para acceder a ciertos recurso” (Sentencia N°. 102-13-SEP-CC, 2013, p. 9 y 10). Es decir, es lo que procede conforme al derecho y para declarar si una acción es o no procedente se debe entrar a analizar el fondo de la causa.

Por otra parte, esta misma sentencia señala que realizar la distinción entre la admisibilidad y procedencia de una acción es importante porque se debe precautelar que no se incumpla con el objetivo de las garantías jurisdiccionales. Esto es que sean “un procedimiento caracterizado por ser "sencillo, rápido y eficaz" de las garantías jurisdiccionales de los derechos” (Sentencia N°. 102-13-SEP-CC, 2013, p. 9).

A partir de lo señalado, se puede decir que los requisitos legales que la Corte ha desarrollado en su jurisprudencia a través del análisis de cuestión previa, con base a lo señalado *ut supra*, pueden ser caracterizados como requisitos de admisibilidad. Pues, en un primer acto, la Corte verifica si se cumplen requisitos formales para el ejercicio de la acción. En caso de no hacerlo no se conoce el fondo de la IS, y por ende, se la desestima. Esto, podría traer dudas respecto a si se está desnaturalizando el objetivo de las garantías, pues se podría ver a este análisis previo como una traba para acceder a la justicia construccional, convirtiendo al trámite contrario a “sencillo, rápido y eficaz”.

Respecto a lo señalado, se podría decir que, si bien se está implementando una fase de admisibilidad no prevista en la ley, la Corte Constitucional busca, a través de esto, resguardar la subsidiariedad de la IS y, en consecuencia, de esto, agilitar la fase de sustanciación de esta

garantía para reducir la carga procesal con la que cuenta este Organismo. Con esto también se evita que esta acción se “convierta en una vía paralela de ejecución de sentencia constitucionales y a la Corte Constitucional en una judicatura de instancia” (Sentencia N°.103-21-IS/22, 2022, p. 13). En conclusión, la implementación de este análisis no es una restricción de acceso a la justicia constitucional, si no que es una implementación aplicada por esta Corte para evitar abusos y resguardar la subsidiariedad de esta garantía.

Para demostrar la viabilidad de la aplicación de este análisis en las IS, se presentarán datos relativos a la cantidad de IS sustanciadas en los años 2022 y 2023, así como cuántas de ellas fueron desestimadas por cuestión previa. En cuanto al año 2024, únicamente se expondrá el número de IS que fueron desechadas por no pasar el análisis de cuestión previa hasta el mes de abril.

Los datos obtenidos de los boletines anuales de la Corte Constitucional y de una búsqueda avanzada en el buscador de causas evidencian la efectividad del análisis de cuestión previa en las acciones de incumplimiento. En el año 2022, tras la implementación de este análisis a partir de la sentencia N°.103-21-IS/22 emitida el 17 de agosto, se desestimaron 9 de las 89 acciones de incumplimiento sustanciadas, lo que representa un 10.11% durante el periodo comprendido entre la implementación del análisis y el final del año.

En 2023, la proporción de acciones desestimadas por no pasar el análisis de cuestión previa aumentó significativamente. De las 229 acciones de incumplimiento sustanciadas, 101 fueron desestimadas por cuestión previa, lo que equivale al 44.10% del total. Este incremento refleja una mayor rigurosidad en la aplicación del análisis de cuestión previa a lo largo de todo el año.

Finalmente, en el año 2024, durante el periodo del 1 de enero al 30 de abril, se desestimaron 35 sentencias por cuestión previa. Aunque los datos completos del año aún no

están disponibles, estos números reflejan una continua aplicación del análisis de cuestión previa.

En conclusión, los porcentajes de desestimación por cuestión previa de los casos reflejan los siguiente: 10.11% en el periodo de implementación inicial en 2022, 44.10% en 2023 y una continuidad en 2024. En virtud de esto, se puede apreciar la importancia de este análisis para asegurar la subsidiariedad de la IS, pues, solo de las acciones que cumplen con los requisitos previos se conocerá el fondo, mejorando así la eficiencia procesal.

***Supuestos de cuestión previa en la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales identificados a partir del año 2022.***

Como se mencionó en el capítulo anterior, los supuestos de cuestión previa se han desarrollado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Se logró identificar diez de estos supuestos, los cuales se distinguen en diferentes criterios que el Organismo utiliza para aplicarlos. En el anexo de la presente investigación se encontrarán tablas explicativas en donde se podrá visualizarlos. Estas tablas se encuentran organizadas de la siguiente manera: el criterio aplicado, la fuente, es decir, la sentencia en donde se encuentra desarrollado, y, por último, una síntesis de la regla aplicable. A continuación, se hará mención de cada uno de ellos:

1. Presentación directa ante la CCE (ver tabla 1).
2. Presentada de oficio o a petición de parte por el TDCA ante la CCE (ver tabla 2).
3. Presentada por parte del juez ejecutor de oficio ante CCE (ver tabla 3).
4. Presentada a petición de parte y ante juez ejecutor (ver tabla 4).
5. El proceso de origen cuenta con auto de archivo (ver tabla 5).
6. Presentada sobre un auto que aprueba un acuerdo reparatorio (ver tabla 6).
7. Presentada sobre un amparo constitucional (ver tabla 7).

8. Presentada sobre una decisión que no proviene de una garantía jurisdiccional (ver tabla 8).
9. No cuenta con legitimación para activar la IS (ver tabla 9).
10. Pretensión no es susceptible de ser resuelta a través de una IS (ver tabla 10).

Por consiguiente, en el capítulo III, se aportará una explicación a fondo de cada uno de estos supuestos de cuestión previa.

## Capítulo III

## Desarrollo y análisis de los supuestos de cuestión previa establecidos por la Corte Constitucional en la acción de incumplimiento a partir del año 2022

### *Presentación directa por parte de la persona afectada ante la CCE.*

En la sentencia N°. 103-21-IS/22, la Corte Constitucional implementó por primera vez el análisis de cuestión previa. Esto en palabras de la Corte, opera como "un examen previo de los requisitos para que la Corte pueda conocer esta garantía" (Sentencia N°. 55-18-IS, 2023, p. 3). En la sentencia en mención se desarrolló el primer supuesto de cuestión previa: la presentación directa de la acción de incumplimiento ante la Corte por parte de la persona afectada. Para esto la Corte da alcance a lo establecido en los artículos 163 y del 164, numerales 1 y 2 de la LOGJCC, así como lo señalado en el artículo 96 del RPCCC en sus numerales 1 y 2.

Según la referida sentencia, los requisitos que el accionante debe cumplir previo a la presentación de una acción de incumplimiento directamente ante la Corte son: En primer lugar, promover el cumplimiento de la sentencia ante el juez ejecutor, esto se lo puede realizar mediante escritos que soliciten su cumplimiento. Una vez realizado esto, debe solicitar a la misma autoridad judicial que remita el expediente del proceso y un informe debidamente motivado en el cual indique las razones por cuales no le es posible ejecutar la

sentencia. Finalmente, para realizar esto, el accionante debe haber esperado un plazo razonable. La Corte reitera que no se está haciendo referencia al plazo en el que debe cumplirse una sentencia constitucional, porque estas son de cumplimiento inmediato, o deben ser cumplidas dentro del plazo establecido en ellas, de ser el caso (Sentencia N°.103-21-IS/22, 2022, p. 9).

Ahora bien, pese a lo señalado por la Corte sobre este último requisito, si queda la duda de cuanto es aquel plazo razonable que se debe esperar. Para esto, es importante aclarar que ni la LOGJCC, el RSPCCC y la jurisprudencia de la Corte, han señalado un tiempo específico. Sin embargo, en la referida sentencia si se aclara que va a ser el tiempo necesario para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión[4] (Sentencia N°.103-21-IS/22, 2022, p. 9).

En la sentencia N°. 73-22-IS/23, la Corte ha desarrollado sobre el plazo razonable en los casos en que se ordenan como medida de reparación el reintegro de un servidor público. Sobre esto, señaló que el cumplimiento de este tipo de medidas "puede suponer cierta complejidad que dificulte su cumplimiento inmediato" (Sentencia N°.73-22-IS/23, 2023, p. 8). Esto en virtud de que el reintegro de una persona al sector público requiere de trámites internos e interinstitucionales que pueden tomar mayor tiempo. Por lo que, la Corte insta tomar en cuenta esto al disponer un tiempo prudencial para el cumplimiento de este tipo de medidas.

Finalmente, respecto a este supuesto se ha identificado que versa sobre los requisitos procesales que deben ser cumplidos previo a la activación de una acción de incumplimiento, específicamente cuando la IS se presenta directamente ante la Corte y por parte de la persona

[4] La Corte ha señalado de igual forma que este tiempo debe permitirle al juez hacer "todas las gestiones destinadas a exigir que el accionado cumpla con las medidas de reparación ordenas en sentencia" conforme el artículo 21 de la LOGJCC. (Sentencia N°.73-22-IS/23, 2023, p. 29)

afectada. Para esto, debe haber: i) promovido el cumplimiento de la sentencia, ii) solicitado la remisión del expediente y un informe al juez ejecutor, y; iii) esperado un plazo razonable.

Una vez cumplido con lo señalado *ut supra* la sentencia en análisis sostiene que, solo si el juez ejecutor negó este requerimiento (negativa expresa) o en el término de 5 días, como lo dispone el artículo 164 de la LOGJCC, no remitió el expediente más su informe a la Corte (negativa tácita), se puede presentar la IS directamente en la CCE. En caso de que no se cumplieran cualquiera de estos requisitos "constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión" (Sentencia N°.9-22-IS/23, 2023, p. 8).

***Presentada de oficio o a petición del parte por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.***

El siguiente supuesto se refiere a cuando la acción de incumplimiento es promovida de oficio o a petición de parte a la Corte por el TDCA, desarrollado en las sentencias N°.8-22-IS/22, N°. 99-21-IS/23 y N°.63-22-IS/23. En la primera resolución mencionada, la Corte se alejó explícitamente del precedente establecido en la sentencia N°. 011-16-SIS-CC. En esta última, se determinó que, al disponer medidas de reparación económica en contra del Estado, la autoridad judicial competente para su ejecución es el TDCA. Los nuevos precedentes se alejaron de esto con base al artículo 163 de la LOGJCC y el 142 del COFJ, que prescriben que las garantías jurisdiccionales deben ser ejecutadas por el juez de instancia. Por ende, determina que al TDCA, en casos de garantías jurisdiccionales, únicamente le corresponde la cuantificación del monto de reparación económica.[5]

[5] Esto en concordancia con lo prescrito en el artículo 19 de la LOGJCC.

Consecuentemente, la única facultad otorgada al TDCA por la Corte en los casos de ejecución es “remitir el auto resolutorio al juez ejecutor para que sea este el que continúe con la ejecución integral de la sentencia” (Sentencia N°.8-22-IS/22, 2022, p. 7). Además, aclara que la ejecución de una sentencia no debe depender de la cuantificación del TDCA, pues su cumplimiento es inmediato y pueden ejecutarse las demás medidas, con base al artículo 162 de la LOGJCC.

Respecto a lo establecido en las sentencias N°. 99-21-IS/23 y N°.63-22-IS/23, de los antecedentes procesales se identifica que los accionantes del proceso de origen de estos casos requirieron al TDCA que envíe el expediente a la Corte Constitucional. En consecuencia, el TDCA lo remitió a este Organismo. Sobre esto, la Corte, con base en la sentencia N°.8-22-IS/22, señaló que el TDCA no era la autoridad competente para “presentar la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional” (Sentencia N°.99-21-IS/23, 2023, p. 6).

A partir de las sentencias señaladas se identifica la siguiente regla de trámite: el TDCA no es la autoridad judicial competente para enviar un expediente a la Corte Constitucional para la verificación del cumplimiento de medidas de reparación. Así sea que esta haya sido activada a petición de parte, o se envíe de oficio por parte de este Tribunal. El TDCA solo tiene la facultad de calcular reparaciones económicas y la única autoridad competente para ejecutar las medidas de reparación y remitir el expediente a la Corte es el juez ejecutor. Esta regla de trámite tiene su fundamento en los artículos 162.2, 163 de la LOGJCC y 142 del COFJ.

***Presentada a petición de parte y ante juez ejecutor.***

Este supuesto de cuestión previa parte de que la presentación de la acción de incumplimiento se la realiza ante el juez ejecutor por parte de la persona afectada. La Corte en la sentencia N°. 45-19-IS/23 y en la N°.121-21-IS/23 con base a la sentencia N°.103-21-IS/22 y lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJC, así como en el

artículo 96 del RSPCCC, sintetizó los requisitos que se deben cumplir para activar la IS de esta manera.

Consecuentemente, señaló que, para que el juez ejecutor remita a petición de parte el expediente a la CCE, la persona afectaba debe: i) haber requerido al juez que remita a la Corte Constitucional el expediente, junto con su informe en el cual motive porque no ha logrado ejecutar la sentencia. Esto, ii) debe hacerlo dentro de un plazo razonable, es decir, no lo puede hacerlo de forma inmediata. Dentro del plazo razonable se encuentra implícito otro requisito, que iii) debe haber promovido el cumplimiento de la decisión. Como se explicó en el punto 3.1 *supra*, en los casos de reintegro de servidores públicos a sus puestos de trabajo, el plazo razonable se configura conforme los establecido en la sentencia N°. 73-22-IS/23.

En este supuesto, se puede ver que es similar a los requisitos del primer supuesto de cuestión previa explicado en el punto 3.1 de la presente investigación. Ambos requieren que se promueva el cumplimiento, se espere un plazo razonable y se requiere la remisión del expediente a la CCE. Asimismo, el cumplimiento de los requisitos señalados recae sobre el accionante de la IS y no sobre la autoridad judicial.

***Presentada por parte del juez ejecutor de oficio ante la CCE.***

El presente supuesto de cuestión previa parte de los requisitos que debe cumplir el juez ejecutor para iniciar de oficio la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. Esto se encuentra desarrollado en la sentencia N°. 65-18-IS/23. Esta determina que el juez ejecutor, al elevar de oficio el proceso a la Corte, debe remitir junto con el expediente, un informe debidamente motivado en el cual señale la imposibilidad de ejecutar la sentencia. Para esto debe probar que ha hecho uso de las atribuciones y medios pertinentes que señala el artículo 21 de la LOGJCC y el 132 del COFJ y que, a pesar de esto, no ha logrado el cumplimiento. Además, se debe verificar que esto lo hizo dentro de un plazo razonable.

Respecto a lo señalado se puede identificar que a diferencia de los supuestos de presentación directa y a petición de parte ante el juez ejecutor, señalados en los acápites 3.1 y 3.2 *supra*, en primer lugar, el cumplimiento de los requisitos legales recae sobre el juez ejecutor, pues es quien activa la IS. Por otra parte, se otorga un gran peso al informe que debe mandar la autoridad judicial. Esto tiene lógica, pues conforme el artículo 163 de la LOGJCC quienes tienen la obligación de ejecutar las sentencias son los jueces de instancia. Si ellos elevan el proceso a la Corte para que se encargue de la ejecución, debe ser excepcionalmente cuando ya hayan agotado todas sus facultades legales para hacerlo.[6] Pues caso contrario, se estaría atacando a la subsidiariedad de la IS y, en consecuencia, desnaturalizándola.

Por ende, la regla de trámite identificada es la siguiente: solo cuando el juez ejecutor haya agotado todos los medios señalados en la LOGJCC y el COFJ para ejecutar la sentencia y justifique en su informe que, a pesar de esto, se le ha impedido cumplir su sentencia, pueden remitir de oficio a la Corte. Caso contrario, se transgrediría la subsidiariedad de la IS y debe ser desestimada.

***El proceso de origen cuenta con auto de archivo.***

La Corte en la sentencia N°.60-19-IS/23 y acumulado determinó que cuando el proceso del cual emana la sentencia que se solicita el cumplimiento, cuenta con un auto de archivo dictado en fase de ejecución este Organismo se ve impedido de conocer el fondo de la causa.

Sin embargo, existen dos excepciones, la primera excepción es si es que en el proceso de origen impugnó oportunamente el auto de archivo dictado en fase de ejecución. La segunda excepción es si es que después de dictarse el auto de archivo, se configuró un acto ulterior, que suponga el incumplimiento de la sentencia porque se motiva en los mismos

[6] Entre estas, dependiendo el caso, los jueces pueden ordenar medidas correctivas y coercitivas o incluso delegar el seguimiento a la Defensoría del Pueblo.

hechos que dieron paso al inicio del proceso. Si se cumple una de estas excepciones, no se entra a ver el fondo, si no que procede que la Corte revise si se cumplieron los requisitos previstos en la ley y desarrollados en su jurisprudencia para dar trámite a la IS (dependiendo el supuesto de cuestión previa que le sea aplicable por la manera en la que fue activada) y en caso de hacerlo, procede a conocer el fondo de la causa.

Por ejemplo, si se activó directamente ante la Corte la IS, y existe un auto de archivo dentro del proceso de origen, pero el mismo fue impugnado, pasa el primer supuesto de cuestión previa identificado. En segundo lugar, procedería identificar si se cumplieron los requisitos para presentar directamente ante la Corte la IS y si se cumplen, se conoce el fondo.

***Presentada sobre un auto que aprueba un acuerdo reparatorio.***

Para configurarse este supuesto de cuestión previa, la acción de incumplimiento debe ser presentada solicitando el cumplimiento de un auto que aprueba un acuerdo reparatorio entre las partes. En la sentencia N°.33-21-IS/22 la Corte desarrolló los requisitos de cuestión previa que se deben cumplir en este supuesto. Señaló que en estos casos se debe verificar que dicho acuerdo haya sido celebrado conforme el artículo 15 de la LOGJCC.

El artículo mencionado determina cuales son los mecanismos para dar por terminado un procedimiento de garantías jurisdiccionales. Por ende, la regla es la siguiente: si se celebró un acuerdo reparatorio entre las partes, el mismo debe haber sido mediante uno de los tres mecanismos determinados en el artículo en mención: i) desistimiento, ii) allanamiento o, iii) sentencia. Si el acuerdo reparatorio no cumple con lo estipulado, la Corte está impedida de revisar el fondo. Sin embargo, si el mismo sí lo hizo, la Corte está facultada a pasar a revisar si se cumplen los requisitos para dar trámite a la IS, dependiendo de la forma en que esta se activó y en caso que se cumplan, ya sea de oficio, a petición de parte ante el juez ejecutor o directamente ante la Corte, pasará a ver el fondo o no.

***Presentada sobre un amparo constitucional.***

Este supuesto de cuestión previa se configura cuando la acción de cumplimiento es presentada sobre una acción de amparo constitucional. Al respecto la Corte señaló en la sentencia N°.159-22-IS/23 que en estos casos como cuestión previa procede verificar si se cumplen los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC y dados eficacia en la sentencia N°.103-21-IS/23.

Lo anterior fundamentado en que, si bien el proceso de origen se llevó a cabo aplicando la Ley de Control Constitucional, normativa vigente al momento en que se presentó la acción de amparo, la LOGJCC no es incompatible con el artículo 55 de la Ley de Control Constitucional que trataba sobre el trámite para ordenar el cumplimiento de una acción de amparo. Por ende, corresponde a la Corte en el análisis de cuestión previa, revisar el cumplimiento de los requisitos conforme la forma en que se activó la IS.

***Presentada sobre de una decisión que no proviene de una garantía jurisdiccional.***

Este supuesto de cuestión previa tiene su fundamento en el artículo 436 de la Constitución, que reconoce la potestad que tiene la Corte de conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. En la sentencia N°.37-19-IS/23 se determinó que el alcance de la IS es proteger a las personas del incumplimiento de una decisión constitucional, para así garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales con relación a decisiones dictadas en materia constitucional.

Por lo tanto, la regla de cuestión previa identificada es: si la sentencia de la cual se demanda el incumplimiento no fue dictada dentro de un proceso constitucional, la misma no es objeto y, por ende, no es posible entrar a conocer el fondo.

***No cuenta con legitimación para activar la IS.***

En la sentencia N°.118-21-IS/23 la Corte desarrolla dentro del análisis de cuestión previa quién tiene legitimación activa para presentar la acción de incumplimiento. Esto lo hace de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 164 de la LOGJCC. Determina que puede ser presentada por quien se considere afectado pues "la legitimación activa de la acción de incumplimiento no se encuentra limitada de forma exclusiva a una sola parte procesal" (Sentencia N°. 118-21-IS/23, 2023, p. 5). Esto es afirmado en la sentencia N°. 1-20-IS/23 que señala que "una persona puede exigir el cumplimiento de una sentencia si es que se ve afectada por su incumplimiento, ya sea por haber sido parte procesal del juicio en el que se emitió la sentencia; o porque la sentencia contiene medidas cuyos efectos alcanzan a personas que no fueron parte del proceso" (Sentencia N°. 1-20-IS/23, 2023, p. 6).

A partir de esto, se puede verificar que este supuesto de cuestión previa establece que quienes tienen legitimación activa para presentar una acción de incumplimiento son quienes hayan sido parte del proceso de origen y quienes se consideren afectados por el incumplimiento de la sentencia.

***Pretensión no es susceptible de ser resuelta a través de una IS.***

En la sentencia N°. 64-22-IS/23 la Corte Constitucional determinó que el alcance de la IS es proteger a las personas del incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una garantía jurisdiccional. Asimismo, señala que la Corte excepcionalmente admite analizar a través de esta acción la inejecutabilidad de las medidas de reparación y de actuaciones adoptadas en fase de ejecución de una sentencia constitucional que devengan en una posible modificación de las medidas de reparación ordenadas inicialmente. De igual forma, los cargos deben estar conducidos a cuestionar el incumplimiento o cumplimiento defectuoso de la sentencia constitucional.

Por ende, a partir de lo señalado se ha verificado que la Corte ha establecido lo siguiente en cuanto al marco de pretensiones que se pueden solicitar en una IS. La primera con base al numeral 9 del artículo 436 de la Constitución, mediante la IS se puede: i) conocer o sancionar sentencias o dictámenes constitucionales. Con base al artículo 163 de la LOGJCC la IS también procede en caso de ii) inejecución o ejecución defectuosa de sentencias constitucionales. Finalmente, la Corte precisa que la IS busca proteger a las personas del incumplimiento total o parcial de decisiones constitucionales, garantizando la tutela judicial efectiva. Por ende, cualquier pretensión que no se circunscriba a estos supuestos, no son susceptibles de ser solicitadas mediante IS y, por ende, la Corte descartará la demanda por cuestión previa.

Una vez explicados los supuestos de cuestión previa respecto a la IS que han sido identificados dentro la jurisprudencia de la Corte a partir de la emisión de la sentencia N°. 103-21-IS/22. Es importante realizar la siguiente precisión, en la sentencia N°. 23-20-IS/23 la Corte mediante el análisis de cuestión previa aclaró que intentar subsanar el incumplimiento de los requisitos legales de manera posterior a la presentación de la acción de incumplimiento, no son suficientes para cumplir con las exigencias del artículo 164 de la LOGJCC. Por ende, los requisitos legales contenidos en los supuestos de cuestión previa que han sido desarrollados *supra,* deben cumplirse antes de presentar la acción de incumplimiento. Si es que los mismos se cumplen, luego de presentada la acción y al momento en que la Corte conoce la misma, no pasa a conocer el fondo de la causa.

## Conclusiones

Con base a lo expuesto se concluye que la aplicación del análisis de cuestión previa por la Corte Constitucional en las sentencias de acciones de incumplimiento es utilizada por este Organismo como una herramienta para preservar la naturaleza subsidiaria de esta garantía.

Además, en el capítulo II cuando se verifica que, del año 2022 al 2023, la cantidad de IS sustanciadas incrementó de 89 a 229, y que, en el año 2023, casi la mitad de ellas fueron desestimadas mediante cuestión previa. Lo cual permite afirmar que este análisis incrementó la eficacia procesal dentro de la Corte Constitucional, porque identificó aquellas acciones que no cumplían con los requisitos establecidos en la LOGJCC, RSPCCC y el COFJ, desestimándolas sin entrar a conocer el fondo de cada caso. Dando como resultado que la Corte enfoque sus recursos en la sustanciación más rápida de las IS que sí cumplen con los requisitos, así como, en las demás garantías jurisdiccionales que conoce la Corte.

Sin embargo, a pesar de que este análisis previo demuestra resultados positivos, es importante que se incremente su efectividad, de modo que, no se convierta en una barrera que impida el acceso a la justicia constitucional. Lo mencionado se fundamenta en que, se podría percibir que la implementación de este análisis se aleja del principio de sencillez, rapidez y eficacia de los cuales parten las garantías jurisdiccionales, tomándola como arbitraria, pues el examen de cuestión previa se llega a convertir en una especie de fase no prevista en la LOGJCC, lo que puede interpretarse como una extralimitación de la Corte en sus facultades. Por ende, se podría decir, que la Corte ha creado una especie de fase de admisión para esta garantía jurisdiccional a través del análisis de cuestión previa.

Considero que aquella efectividad se puede alcanzar mediante una reforma normativa tanto de la LOGJCC y del RSPCCC. Pues, en vista de que los accionantes basan sus

demandas en los mismos, resultaría más útil y práctico que los requisitos se encuentren establecidos en la ley de manera esquematizada, diferenciando supuestos y exponiendo de forma concreta en qué circunstancias procede o no una IS. Esto con el fin de que exista mayor claridad y certeza dentro de estos procesos. De igual forma, al realizar esta reforma legal, se podría considerar la creación una fase de admisión para la presentación de esta garantía ante la CCE, como sucede con la acción extraordinaria de protección. Es decir, se estaría formalizando la actual práctica de la Corte de revisar el cumplimiento de requisitos legales previo a conocer el fondo de las acciones de incumplimiento.

Ahora, en vista de que la reforma legal puede ser demorada, otra sugerencia es que el Centro de Estudios y Difusión de la Corte desarrolle una guía de jurisprudencia respecto a la cuestión previa en las acciones de incumplimiento. Esto es algo que este Organismo ya ha hecho en otras garantías, por ejemplo, la Guía de Jurisprudencia de Medidas Cautelares expedida en febrero de 2023. De este modo, dicho Organismo puede exponer de manera clara todos los supuestos de cuestión previa que ha desarrollado en su jurisprudencia, y, en caso de que se desarrollen otros supuestos, ir actualizando aquella guía conforme la jurisprudencia vaya avanzando.

**Referencias**

Aguirre, V. (2010). El derecho a la tutela judicial efectiva: una aproximación a su aplicación por los tribunales ecuatorianos. *Foro Revista de Derecho, No.14 UASB-Ecuador / CEN*, 40.

Badell, Á. (2005). Las Cuestiones Previas. Visión Jurisprudencial. *Revista de Estudiantes de Derecho de la Universidad Monteávila*.

*Constitución de la República del Ecuador*. (2008). Tercer Suplemento del Registro Oficial 568, 30-V-2024.

Constitucional, C. (30 de noviembre de 2022). Sentencia 38-19-IS/22. Quito, Ecuador.

Guerrero, J. F. (2020). *Las Garantías Jurisdiccionales Constitucionales en el Ecuador.* Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Guzmán, A. R. (2015). *Aproximación al estudio de las Garantías Jurisdiccionales.* Guayaquil: Universidad de Guayaquil.

*Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional* . (2009). Segundo Suplemento del Registro Oficial 245, 7-II-2023.

Quintana, I. (2017). *Ejecución y acción de incumplimiento de sentencias constitucionales.* Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Sentencia N°. 002-11-SIS-CC, 0037-09-IS (Corte Constitucional del Ecuador 26 de enero de 2011).

Sentencia N°. 102-13-SEP-CC, 0380-10-EP (Corte Constitucional 4 de diciembre de 2013).

Sentencia N°. 118-21-IS/23, 118-21-IS/23 (Corte Constitucional del Ecuador 12 de octubre de 2023).

Sentencia N°. 1-20-IS/23, 1-20-IS/23 (Corte Constitucional del Ecuador 25 de octubre de 2023).

Sentencia N°. 142-23-IS/24, 142-23-IS/24 (Corte Constitucional del Ecuador 18 de abril de 2024).

Sentencia N°. 3-15-IS/21, 3-15-IS/21 (Corte Constitucional del Ecuador 13 de enero de 2021).

Sentencia N°. 55-18-IS, 55-18-IS (Corte Constitucional del Ecuador 19 de abril de 2023).

Sentencia N°. 56-18-IS, 56-18-IS (Corte Constitucional del Ecuador 13 de octubre de 2022).

Sentencia N°. 889-20-JP, 889-20-JP (Corte Constitucional del Ecuador 10 de marzo de 2021).

Sentencia N°.001-10-PJO-CC, 0999-09-JP (Corte Constitucional del Ecuador 22 de diciembre de 2010).

Sentencia N°.001-16-SIS-CC , 0024-10-IS (Corte Constitucional del Ecuador 22 de marzo de 2016).

Sentencia N°.103-21-IS/22, 103-21-IS/22 (Corte Constitucional del Ecuador 17 de agosto de 2022).

Sentencia N°.103-21-IS/22, 103-21-IS/22 (Corte Constitucional del Ecuador 17 de agosto de 2022).

Sentencia N°.56-22-IS/23, 56-22-IS/23 (Corte Constitucional del Ecuador 1 de noviembre de 2023).

Sentencia N°.65-18-IS, 65-18-IS (Corte Constitucional del Ecuador 19 de julio de 2023).

Sentencia N°.73-22-IS/23, 73-22-IS/23 (Corte Constitucional del Ecuador 1 de noviembre de 2023).

Sentencia N°.74-20-IS/23, 74-20-IS/23 (Corte Constitucional del Ecuador 15 de marzo de 2023).

Sentencia N°.8-22-IS/22, 8-22-IS/22 (Corte Constitucional del Ecuador 21 de diciembre de 2022).

Sentencia N°.9-22-IS/23, 9-22-IS/23 (Corte Constitucional del Ecuador 15 de diciembre de 2023).

Sentencia N°.99-21-IS/23, 99-21-IS/23 (Corte Constitucional del Ecuador 2 de agosto de 2023).

Sentencia N°56-18-IS/22, 56-18-IS/22 (Corte Constitucional del Ecuador 13 de octubre de 2022).

## Anexo

***Tabla 1***

| |
|---|
| **Criterio:** Presentación directa ante la CCE. |
| **Fuente:** Sentencia N°. 103-21-IS/22. |
| **Regla:**<br>Se debe verificar si previo a presentar la IS ante la CCE el legitimado:<br>1. Impulsó la ejecución de la sentencia ante el juez ejecutor.<br>2. Esperó un plazo razonable.<br>• En los casos en que se ordena el reintegro de un servidor público, el plazo razonable puede tomar mayor tiempo, debido a que puede suponer cierta complejidad que dificulte su cumplimiento inmediato.<br>**Fuente:** Sentencias N°. 73-22-IS/23 y 111-21-IS/23.<br>3. Solicitó al juez ejecutor la remisión del expediente más su informe.<br>3.1 Si es que lo hizo, se requiere una:<br>• Negativa expresa: El juez ejecutor debe haber negado remitir el expediente o;<br>• Negativa tácita: El juez ejecutor no elevó en 5 días el expediente a la CCE. |

***Tabla 2***

| |
|---|
| **Criterio:** Presentada de oficio o a petición de parte por el TDCA ante la CCE. |
| **Fuente:** Sentencias N°. 8-22-IS/22, 99-21-IS/23 y 63-22-IS/23. |
| **Regla:**<br>1. En los procesos de garantías jurisdiccionales, el TDCA únicamente es competente para calcular la reparación económica. |

| |
|---|
| 2. Por ende, el TDCA no tiene la competencia para ejecutar la decisión y no puede remitir el expediente a la CCE, ya sea de oficio o por petición de una de las partes. Debe remitirlo a la autoridad judicial ejecutora para que esta verifique su cumplimiento integral, o su vez, que sea esta quien remita a la Corte el expediente. |

***Tabla 3***

| |
|---|
| **Criterio:** Presentada por parte del juez ejecutor de oficio ante CCE. |
| **Fuente:** Sentencia N°. 65-18-IS/23. |
| **Regla:**<br>Se debe verificar si al elevar el expediente del proceso el juez ejecutor:<br>1. Adjunto un informe motivado en el cual justifique la imposibilidad de ejecución luego de haber empleado sus atribuciones a la luz de la LOGJCC y el COFJ.<br>2. No haya logrado ejecutar la sentencia integralmente dentro de un plazo razonable. |

***Tabla 4***

| |
|---|
| **Criterio:** Presentada a petición de parte y ante juez ejecutor. |
| **Fuente:** Sentencias N°. 45-19-IS/23 y 121-21-IS/22. |
| Se debe verificar si previo a presentar la IS ante la CCE el legitimado activo:<br>1. Solicitó la remisión del expediente más informe al juez ejecutor.<br>2. Esperó un plazo razonable para presentar la IS, no presentó inmediatamente si no que promovió el cumplimiento. |

| |
|---|
| • En los casos en que se ordena el reintegro de un servidor público, el plazo razonable puede tomar mayor tiempo, debido a que puede suponer cierta complejidad que dificulte su cumplimiento inmediato.<br>**Fuente:** Sentencias N°. 73-22-IS/23 y 111-21-IS/23. |

***Tabla 5***

| |
|---|
| **Criterio:** El proceso de origen cuenta con auto de archivo. |
| **Fuente:** Sentencia N°. 60-19-IS/23. |
| **Regla:**<br>1. No es posible revisar el fondo o actuación del ejecutor.<br><u>Excepciones:</u><br>1. Si se impugnó el auto de archivo.<br>2. Existencia de un acto ulterior que incumpla la decisión por los mismos motivos que configuraron los hechos del proceso de origen.<br>• Si se cumple con esta excepción se pasa a ver si se cumplen los requisitos dependiendo la manera en la cual se activa la IS. |

***Tabla 6***

| |
|---|
| **Criterio:** Presentada sobre un auto que aprueba un acuerdo reparatorio |
| **Fuente:** Sentencia N°. 33-21-IS/22 |
| **Regla:**<br>1. Revisar si el acuerdo cumple los requisitos de la LOGJCC.<br>2. De no cumplir, no se revisa el fondo actuación del ejecutor. |

| |
|---|
| • Si se cumple con esta excepción se pasa a ver si se cumplen los requisitos dependiendo la manera en la cual se activa la IS. |

***Tabla 7***

| |
|---|
| **Criterio:** Presentada sobre un amparo constitucional |
| **Fuente:** Sentencia N°. 159-22-IS/23 |
| **Regla:**<br>1. Rectificar cumplimiento requisitos del artículo 164 de la LOGJCC y de la sentencia 103-21-IS/23, para la presentación directa ante la CCE.<br>2. Verificar si se impulsó el cumplimiento ante juez ejecutor. |

***Tabla 8***

| |
|---|
| **Criterio:** Presentada sobre una decisión que no proviene de una garantía jurisdiccional |
| **Fuente:** Sentencia N°. 37-19-IS/23. |
| **Regla:**<br>1. No es objeto de IS, una decisión que no proviene de una garantía jurisdiccional. |

***Tabla 9***

| |
|---|
| **Criterio:** No cuenta con legitimación para activar la IS |
| **Fuente:** Sentencia N°. 118-21-IS/23 y 1-20-IS/23 |
| **Regla:**<br>Puede presentar la IS:<br>1. Quien se considere afectado por el incumplimiento.<br>2. Las partes del proceso de origen. |

***Tabla 10***

| |
|---|
| **Criterio:** Pretensión no es susceptible de ser resuelta a través de una IS |
| **Fuente:** Sentencia N°. 64-22-IS/23 |
| **Regla:**<br>No procede entrar al ver el fondo de una IS cuya pretensión:<br>1. No es conocer o sancionar el: (i) incumplimiento de una sentencia o dictamen constitucional, (ii) el cumplimiento defectuoso.<br>2. No impugna:<br>2.1 La inejecutabilidad de las medidas de reparación o;<br>2.2 Las actuaciones adoptadas en fase de ejecución de una sentencia constitucional que devengan en una posible modificación de las medidas de reparación ordenadas inicialmente. |