



**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA
INDOAMÉRICA**

DIRECCIÓN DE POSGRADO

**MAESTRÍA EN DERECHO
MENCIÓN DERECHO CONSTITUCIONAL**

TEMA:

**LA ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO FRENTE A ACUERDOS EXPEDIDOS
POR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE MONTECRISTI: ANÁLISIS DE
LA SENTENCIA No. 34-15-AN/20 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL
ECUADOR**

Trabajo de titulación, previo a la obtención del título de Magíster en Derecho, Mención
Derecho Constitucional.

Autor

Segundo Fabián Lara Tapia

Tutor

Ab. Asdrúbal Granizo Haro, Mg.

QUITO – ECUADOR

2022

**AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA,
REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA
DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

Yo, Segundo Fabián Lara Tapia, declaro ser autor del Trabajo de Titulación con el nombre “La acción por incumplimiento frente a acuerdos expedidos por la Asamblea Constituyente de Montecristi: Análisis de la sentencia No. 34-15-AN/20 de la Corte Constitucional del Ecuador”, como requisito para optar al grado de Magíster en Derecho, Mención Derecho Constitucional y autorizo al Sistema de Bibliotecas de la Universidad Tecnológica Indoamérica, para que con fines netamente académicos divulgue esta obra a través del Repositorio Digital Institucional (RDI-UTI).

Los usuarios del RDI-UTI podrán consultar el contenido de este trabajo en las redes de información del país y del exterior, con las cuales la Universidad tenga convenios. La Universidad Tecnológica Indoamérica no se hace responsable por el plagio o copia del contenido parcial o total de este trabajo.

Del mismo modo, acepto que los derechos de autor, morales y patrimoniales, sobre esta obra, serán compartidos entre mi persona y la Universidad Tecnológica Indoamérica, y que no tramitaré la publicación de esta obra en ningún otro medio, sin autorización expresa de la misma. En caso de que exista el potencial de generación de beneficios económicos o patentes, producto de este trabajo, acepto que se deberán firmar convenios específicos adicionales, donde se acuerden los términos de adjudicación de dichos beneficios.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Quito, a los 29 días del mes de septiembre de 2022, firmo conforme:

Autor: Segundo Fabián Lara Tapia

Firma:

Número de Cédula: 1707397657

Dirección: Pichincha, Quito, Cotacollao, La Delicia.

Correo electrónico: fabianlt_lawyer@hotmail.com

Teléfono: 2571892; 0998799841

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi calidad de Tutor del Trabajo de Titulación “LA ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO FRENTE A ACUERDOS EXPEDIDOS POR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE MONTECRISTI: ANÁLISIS DE LA SENTENCIA NO. 34-15-AN/20 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR” presentado por Segundo Fabián Lara Tapia, para optar por el Título Magíster en Derecho, Mención Derecho Constitucional.

CERTIFICO

Que dicho trabajo de titulación ha sido revisado en todas sus partes y considero que reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del Tribunal Examinador que se designe.

Quito, 29 de septiembre de 2022

.....
Ab. Asdrúbal Homero Granizo Haro, Mg.
C.C.: 171231106-5
TUTOR

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD

Quien suscribe, declaro que los contenidos y los resultados obtenidos en el presente trabajo de titulación, como requerimiento previo para la obtención del Título de Magíster en Derecho, Mención Derecho Constitucional, son absolutamente originales, auténticos, personales y de exclusiva responsabilidad legal y académica del autor.

Quito, 29 de septiembre 2022

.....

Segundo Fabián Lara Tapia
170739765-7

APROBACIÓN TRIBUNAL

El trabajo de titulación ha sido revisado, aprobado y autorizado su impresión y empastado, sobre el tema: LA ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO FRENTE A ACUERDOS EXPEDIDOS POR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE MONTECRISTI: ANÁLISIS DE LA SENTENCIA NO. 34-15-AN/20 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, previo a la obtención del Título de Magíster en Derecho, Mención Derecho Constitucional, reúne los requisitos de fondo y forma para que el maestrante pueda presentarse a la sustentación del trabajo de titulación.

Quito, 29 de septiembre de 2022

.....
Mg. Javier Fernando Villacrés López
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

.....
Mg. Diana Gabriela D'Ambrocio
EXAMINADOR

.....
Ab. Asdrúbal Homero Granizo Haro Mg.
DIRECTOR

DEDICATORIA

El presente trabajo lo dedico a mis padres, a mi familia, quienes han contribuido para la realización de esta tesis de maestría. De manera especial a mi esposa Pilar y a mi hija, Silvia, mi futura colega, por su apoyo, aporte de conocimientos y cariño.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a todas las personas que aportaron con sus conocimientos para desarrollar en presente trabajo; a mis profesores, por compartir sus conocimientos, en especial al Mg. Asdrúbal Granizo Haro; a la Universidad Indoamérica, por darme la oportunidad de ser parte de la Quinta Cohorte; a mis compañeros, con quienes compartí momentos importantes y por su aporte de conocimientos.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

| | |
|---|-----|
| PORTADA..... | |
| AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN..... | i |
| APROBACIÓN DEL TUTOR..... | ii |
| DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD..... | iii |
| APROBACIÓN TRIBUNAL..... | iv |
| DEDICATORIA..... | v |
| AGRADECIMIENTOS..... | vi |
| ÍNDICE DE CONTENIDOS..... | vii |
| ÍNDICE DE FIGURAS..... | ix |
| RESUMEN EJECUTIVO..... | x |
| ABSTRACT..... | xi |
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| CAPÍTULO PRIMERO: MARCO TEÓRICO..... | 4 |
| Concepto y naturaleza jurídica de la acción por incumplimiento..... | 4 |
| <i>Concepto</i> | 4 |
| <i>Naturaleza</i> | 6 |
| Objeto de la acción por incumplimiento..... | 7 |
| Acto normativo de carácter general..... | 8 |
| Sobre el incumplimiento a nivel internacional..... | 12 |
| <i>Sentencias de la Corte Interamericana sobre la responsabilidad del Estado a cumplir con normas de obligatorio cumplimiento</i> | 15 |
| Requisitos para su procedencia..... | 17 |
| <i>Examen Preliminar</i> | 17 |
| <i>Examen de mérito</i> | 20 |
| Trámite..... | 20 |
| Procedimiento..... | 21 |
| Sobre los acuerdos..... | 24 |
| <i>Concepto y naturaleza jurídica del acuerdo</i> | 24 |

| | |
|--|----|
| <i>Los acuerdos como actos de la administración pública</i> | 28 |
| <i>Los acuerdos expedidos por el poder constituyente originario y su protección por medio de acciones por incumplimiento</i> | 29 |
| <i>Efectos que Generan los Acuerdos Expedidos por Asamblea Constituyente de Montecristi</i> | 31 |
| CAPÍTULO SEGUNDO: ANÁLISIS DEL CASO | 33 |
| Acción por Incumplimiento y la Sentencia No.34-15-AN/20 | 33 |
| Puntualizaciones Metodológicas | 33 |
| Antecedentes del caso en concreto. | 35 |
| <i>Decisiones de primera y segunda instancia.</i> | 36 |
| Procedimiento ante la Corte Constitucional del Ecuador..... | 36 |
| Problema jurídico planteado por la Corte Constitucional..... | 37 |
| Argumentos centrales de la Corte Constitucional en relación al derecho objeto de análisis | 38 |
| <i>Ratio decidendi I: si la obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer existe efectivamente.</i> | 39 |
| <i>Rationes decidendi consecutivas</i> | 40 |
| Medidas de reparación dispuestas por la Corte Constitucional | 40 |
| Análisis crítico a la sentencia constitucional..... | 41 |
| <i>Importancia del caso en relación al estudio constitucional ecuatoriano</i> | 41 |
| <i>Método de interpretación</i> | 42 |
| <i>Apreciación crítica de los argumentos expuestos por la Corte Constitucional</i> | 43 |
| CONCLUSIONES | 47 |
| BIBLIOGRAFÍA | 49 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1. Acción por Incumplimiento..... | 24 |
| Figura 2. Orden Jerárquico de las normas en el Ecuador | 29 |

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA
DIRECCIÓN DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO, MENCIÓN DERECHO CONSTITUCIONAL

TEMA: LA ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO FRENTE A ACUERDOS EXPEDIDOS POR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE MONTECRISTI: ANÁLISIS DE LA SENTENCIA NO. 34-15-AN/20 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

AUTOR: Segundo Fabián Lara Tapia

TUTOR: Ab. Asdrúbal Granizo Haro Mg.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo de titulación consiste en el estudio de la sentencia No. 34-15-AN/20, emitida por la Corte Constitucional, sobre el análisis de los acuerdos emitidos por la Asamblea Constituyente de Montecristi, a fin de determinar si estos son normas que integran el sistema jurídico con obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer, conforme al artículo 52 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sobre la acción por incumplimiento, para lo cual se ha tomado como aspecto inicial la conceptualización de los indicados acuerdos desde el punto de vista teórico y doctrinario, analizando las definiciones de varios autores que delimitan puntos generales y específicos; así como de los acuerdos emitidos por la asamblea constituyente de Montecristi. Se efectuó un estudio de la normativa aplicable al caso concreto, y, de la misma manera se revisó jurisprudencia de la Corte, la cual aportó con información valiosa para cumplir con los objetivos de la investigación. En relación a la crítica de la sentencia, se realizó un recuento de las diferentes instancias del proceso y cómo llegó a la Corte Constitucional, aclarando los puntos específicos y dando un discernimiento imparcial sobre el fallo dictado por los jueces, que a criterio de quien elabora el presente análisis, fue una decisión acorde a derecho, concordante con otras sentencias del mismo organismo constitucional analizadas.

DESCRIPTORES: Acción por incumplimiento, Derechos Humanos, garantías jurisdiccionales, normas jurídicas.

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA
DIRECCIÓN DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO, MENCIÓN DERECHO CONSTITUCIONAL

THEME: ACTION FOR BREACH REGARDING THE AGREEMENTS ISSUED BY THE MONTECRISTI CONSTITUENT ASSEMBLY: ANALYSIS OF THE SENTENCE N. 34-15-AN/20 OF THE ECUADORIAN CONSTITUTIONAL COURT

AUTOR: Segundo Fabián Lara Tapia

TUTOR: Ab. Asdrubal Granizo Haro Mg.

ABSTRACT

The present degree work consists of the study of sentence No. 34-15-AN/20, issued by the Constitutional Court, on the analysis of the agreements issued by the Constituent Assembly of Montecristi to determine whether these are norms that integrate the legal system with a legal system to protect the Constitution. 34-15-AN/20, issued by the Constitutional Court, on analyzing the agreements issued by the Constituent Assembly of Montecristi to determine whether these rules integrate the legal system with clear, express, and enforceable obligation to do or not to do by article 52 of the Law of Jurisdictional Guarantees and Constitutional Control, on the action for non-compliance. The initial aspect has been taken as the conceptualization agreements from the theoretical and doctrinal point of view, analyzing the definitions of several authors that delimit general and specific topics, as well as the deals issued by the constituent assembly of Montecristi. In addition, a study of the regulations applicable to the particular case was carried out. In the same way, the jurisprudence of the Court was reviewed, which provided valuable information to meet the research objectives. Concerning the criticism of the sentence, an account was made of the different instances of the process and how it reached the Constitutional Court, clarifying the specific points and giving an impartial discernment of the ruling issued by the judges. Moreover, the author's opinion of this analysis was a decision under the law, consistent with other judgments of the same constitutional body.

KEYWORDS: Action for breach, human rights, jurisdictional guarantees, legal standards, Ecuadorian Constitution, Constituent Assembly.

INTRODUCCIÓN

Dentro del presente tema se procede a investigar y analizar a profundidad si los acuerdos emitidos por la Asamblea Constituyente de Montecristi son normas jurídicas de obligatorio cumplimiento, y junto con ello, el análisis jurisprudencial desarrollado por la Corte Constitucional a través de la sentencia No. 34-15-AN/20 sobre el supuesto incumplimiento, por parte del Estado Ecuatoriano, de los acuerdos primero y segundo de la Asamblea Constituyente de Montecristi que versan sobre la exigencia al Presidente de la República para la realización de una auditoría al Puesto de Operaciones Avanzada del Comando Sur de Ejército de los Estados Unidos ubicado en la Base de Manta, y la conformación de una Comisión Cívico Militar del Estado ecuatoriano, pues se presumía de una posible injerencia de la CIA en asuntos domésticos en el Ecuador.

En cuanto a la propuesta de la presente tesis, esta se enfoca en mostrar la importancia de la acción por incumplimiento como un recurso efectivo para garantizar la aplicación de normas que integran el sistema jurídico ecuatoriano y el cumplimiento de sentencias o decisiones tomadas por organismos internacionales de Derechos Humanos; y, de la misma manera, enfatizar en el hecho de que toda norma que integre ordenamiento jurídico nacional, y que deba ser exigida mediante esta garantía jurisdiccional, en su contenido debe incluirla obligación de hacer o no hacer que cumpla con las características fundamentales de ser clara, expresa y exigible.

En este sentido, la presente investigación adquiere relevancia jurídica, en primer lugar, por cuanto las sociedades van evolucionando con el tiempo y concomitantemente el derecho y en este sentido, es necesario que los Estados doten a sus ciudadanos de mecanismos que faciliten el debido ejercicio de sus derechos

y el cumplimiento de sus normas. En segundo lugar, es imprescindible saber el uso adecuado de las garantías jurisdiccionales, es decir conocer cuándo son efectivas, cuál es su objeto y qué derechos protegen, para de esta manera presentar demandas fundamentadas y eficaces en la resolución de problemas que requieren la intervención de tribunales o la Corte Constitucional. En tercer lugar, pues resulta imperativo el distinguir las normas de obligatorio cumplimiento de aquellas que, por su contenido, resultan meramente declarativas.

Sobre los métodos empleados, las fuentes de información empleadas en el desarrollo de la investigación son de tipo académicas e investigativas presentes en bibliotecas particulares, biblioteca de la Universidad Tecnológica Indoamérica, y la Universidad Andina Simón Bolívar, así como bibliotecas virtuales y, el sistema de trámite de procesos y relatoría de la Corte Constitucional del Ecuador, en el cual se puede acceder y consultar las diversas sentencias y decisiones tomada por la Corte. Mientras que los métodos de investigación aplicados se emplearon tres: inductivo, deductivo y principalmente el método de estudio de casos.

En cuanto a los objetivos que se plantean, se busca determinar el alcance de la acción por incumplimiento respecto a acuerdos de la Asamblea Constituyente a partir de la sentencia No. 34-15-AN/20 de la Corte Constitucional del Ecuador; establecer el objeto de la acción por incumplimiento en relación a acuerdos expedidos por la Asamblea Constituyente de Montecristi; y, comprender el alcance de la limitación establecida en la sentencia en cuestión con respecto a los acuerdos constituyentes primero y segundo, así como, a la acción por incumplimiento.

En el capítulo I se estudian los diversos métodos de interpretación constitucional que enmarca la legislación ecuatoriana, así como, un análisis de la estructura conceptual tanto de la acción por incumplimiento y los acuerdos en el Derecho. Se aborda también una aproximación jurídica hacia la obligación del Estado en el cumplimiento de normas contenidas en su legislación, Constitución, sentencias dictadas por organismos internacionales de protección de Derechos Humanos, entre otros. De esta manera, se finaliza con una aproximación jurídica a la acción por incumplimiento desde la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales

y Control Constitucional para poder entender cómo se procede con esta acción desde la presentación de la demanda, pasando por la determinación de la obligación objeto del incumplimiento, hasta el rechazo de la demanda y la resolución tomada por la Corte Constitucional.

En el capítulo II se analiza el ejercicio de la Corte Constitucional sobre ponderación de derechos constitucionales en la sentencia en cuestión. En este sentido, se inicia con las puntualizaciones metodológicas, y se prosigue con una descripción clara y concisa de los hechos fácticos del caso de la sentencia No. 34-15-AN/20. Se con un breve relato de la demanda presentada ante la Corte Constitucional, en cuanto a su procedimiento; en el apartado siguiente, se abordan los problemas jurídicos a los que la Corte debe dar respuesta, incluyendo un análisis profundo de la normativa relevante en el caso, así como de los argumentos de la Corte. Igualmente, se explica que, por la naturaleza de la acción por incumplimiento, al ser competencia exclusiva de la Corte Constitucional no existen decisiones de primera y segunda instancia en el caso en cuestión, y por ser rechazada esta demanda tampoco caben medidas de reparación. En cuanto al análisis crítico de la sentencia, se incluye la importancia del caso en la realidad constitucional del país, una apreciación examinadora de los argumentos expuestos por la Corte y el método de interpretación, así como, una propuesta personal tomando el rol de un juez constitucional.

Finalmente, en las conclusiones se darán respuestas a los objetivos de investigación planteados en el plan investigativo, así como de detalles observados en el procedimiento de la acción por incumplimiento en la Corte Constitucional del Ecuador.

CAPÍTULO PRIMERO: MARCO TEÓRICO

Concepto y naturaleza jurídica de la acción por incumplimiento.

Concepto

En el estudio del constitucionalismo, es posible identificar avances relevantes en cuanto a la protección de derechos fundamentales. De esta manera, en la presentación del marco teórico se partirá con una aproximación sobre las garantías constitucionales que se encuentran consagradas en el título III de la Constitución de la República; esto con la finalidad de lograr un mejor entendimiento de la naturaleza y esencia de las garantías como tal, principalmente de las jurisdiccionales, y de esta manera de la acción por incumplimiento como tal. Dentro de las garantías constitucionales se pueden identificar tres subgrupos: normativas; servicios públicos y participación ciudadana; y jurisdiccionales.

Las garantías normativas hacen referencia a la adecuación de leyes y normas jurídicas en relación a los derechos constitucionales y aquellos determinados en instrumentos internacionales de Derechos Humanos. De esta manera, se busca garantizar que toda norma expedida o reformada tanto por la Asamblea Nacional u otro órgano competente sea armónica y respete la supremacía constitucional, y consiguientemente asegurar que los derechos reconocidos no sean atentados mediante creación, modificación o reforma de las leyes o normas (CRE, 2008, art. 84).

La garantía de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana procuran que el objetivo final de todo plan, proyecto o programa gubernamental esté alineado con el cumplimiento del efectivo goce de derechos. En este sentido, cuando en este contexto se llegare a vulnerar algún derecho, la política pública o la acción en

cuestión debe ser modificada para el cese la vulneración, o en su defecto identificar y adoptar medidas alternativas. Asimismo, es obligación del Estado que el presupuesto estatal responda a una lógica de distribución equitativa y solidaria, así como la participación de los diversos sectores de la sociedad ecuatoriana en los procesos referentes a la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos (CRE, 2008, art. 85).

Las garantías constitucionales surgen como mecanismos e instrumentos procesales de carácter constitucional connaturales al Estado de Derecho que, por su naturaleza, resultan idóneos, vinculantes, eficaces e inmediatos para la protección de los derechos consagrados en la Constitución de la República y demás fuentes de derecho de la legislación nacional, así como de Derechos Humanos consagrados en los diversos instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador -y la armonización de los mismos. De esta manera, se pretende que todo derecho constitucional cuente con un mecanismo adecuado de protección y garantía de efectivo ejercicio, ante cualquier acto u omisión que pueda resultar en la vulneración de estos, ya sea por el Estado mismo o cualquier persona natural o jurídica (CRE, 2008, art. 86).

Resulta primordial señalar que, el ordenamiento jurídico y el bloque de constitucionalidad ecuatoriano establecen a las garantías jurisdiccionales como normas de rango constitucional presentes en el Capítulo Tercero de la Constitución y, de igual manera, en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. De este modo, se puede identificar que, en la Constitución de la República, la Acción por Incumplimiento se encuentra consagrada en el Título III, capítulo tercero, sección sexta, arts. 93 y 436(5). Asimismo, puede ser reconocida en normas de menor jerarquía siendo estas, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el Título II capítulo VII en los artículos. 52 al 57; la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, en el Título III capítulo I en los artículos 43 y 44 (Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, 2018); y las Reglas del Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional en los artículos del 74 al 79. En este sentido con base en el análisis normativo, se puede afirmar que con la acción

por incumplimiento se busca que las personas naturales y jurídicas puedan acudir ante un juez o jueza para exigir el cumplimiento de las normas que integran el ordenamiento jurídico, sentencias y dictámenes.

Naturaleza

La consolidación de la acción por incumplimiento como herramienta principal en la tutela judicial efectiva de los derechos se ve ejemplificada con su consagración como garantía jurisdiccional en la Constitución de la República de 2008 y mediante la publicación de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el Registro Oficial en 200 -en esta última, concretamente en el artículo 163 y 164 donde es reafirmada como garantía jurisdiccional.

En este sentido, la acción por incumplimiento es descrita como el recurso encargado de

garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 93).

En esta definición se pueden identificar dos conceptos intrínsecos a la acción por incumplimiento que permiten la diferenciación con otras garantías jurisdiccionales. En primer lugar, los instrumentos en los cuales consta la obligación incumplida son únicamente las normas que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano (de actos normativos y administrativos de carácter general) incluyendo y sentencias o informes de organismos internacionales de protección de Derechos Humanos. Este punto es clave, pues no se incluye el garantizar el cumplimiento de sentencias expedidas por los órganos de la administración de justicia ordinaria, ya que estos son gestionados mediante la figura de acción de incumplimiento. En segundo lugar, sobre la obligación de hacer o no hacer, esta debe contener las condiciones concurrentes de ser clara,

expresa, y exigible. Es clara cuando los elementos de la obligación pueden ser determinados con facilidad, es decir, los sujetos activos y pasivos, y el objeto de la obligación (Sentencia No. 1-13-AN/19, párr. 27). Es expresa al estar contenida de manera explícita en una norma del sistema jurídico (Sentencia 41-12-AN/10, párr. 19). Es exigible, pues la obligación no debe mediar plazo o condición que deba verificarse (Sentencia No. 37-13-AN/19, párr. 29). En síntesis y parafraseando a Mancero Saá, la naturaleza propia de la acción por incumplimiento comparte características en común con las demás garantías jurisdiccionales consagradas en la Constitución de la República, tales como la necesidad de que su proceso sea rápido, sencillo y eficaz; la garantía de protección de derechos que han sido vulnerados. No obstante, la característica esencial de la acción por incumplimiento que define su naturaleza es el hacer efectivo el principio de supremacía constitucional y el derecho a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Constitución sobre los derechos de protección (2016, p. 53).

Objeto de la acción por incumplimiento

Partiendo de la idea que propone que la acción por incumplimiento tiene como objetivo principal el garantizar la aplicación de las normas (con obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible) que integran el sistema jurídico y el cumplimiento de sentencias. Asimismo, la misma Constitución señala que la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de disposiciones jurídicas y asegurar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de Derechos Humanos (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 93).

Al hablar de esta obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer, resulta importante abordar brevemente el tema de los mandatos deónticos. Los mandatos en cuestión presentan las opciones de conducta que el Estado, a través de su ordenamiento jurídico, fijan para sus ciudadanos; estos operadores deónticos son: permisión, obligación o prohibición (Burgoa Toledo, 2011, p.1). Sobre la permisión, con se permite hacer o no hacer una conducta específica determinada en la ley; se refiere a derechos. La obligación se refiere al deber hacer algo de manera imperativa. Mientras

que la prohibición contempla la imperatividad de no hacer algo, siempre dentro del marco de la legalidad y conlleva sanciones, al igual que la obligación.

La sentencia No. 004-16-SIS-CC establece como esta garantía representa un mecanismo para asegurar los derechos constitucionales y de tal manera, proporcionar una verdadera protección judicial y evitar la indefensión. De este modo, tiene como objeto el respeto a la supremacía de la Constitución, así como el garantizar el derecho de la tutela judicial efectiva. Es relevante determinar en qué sentido estos conceptos propios del Estado Constitucional de Derecho se vinculan con la aplicación de la acción por incumplimiento. En primer lugar, el Estado Constitucional de Derechos no garantiza únicamente la existencia de derechos fundamentales, pues incluye mecanismos, en este caso las garantías jurisdiccionales, para garantizar la eficacia directa de estos derechos. En segundo lugar, la supremacía de la Constitución determina el ordenamiento estatal y la base del ordenamiento jurídico, tanto de manera formal como material, pues fija los pilares para neutralizar el abuso del poder estatal o de personas naturales o jurídicas en casos de vulneración de derechos fundamentales.

Es a través de este principio que se logra materializar el cumplimiento de normas, sentencias y dictámenes constitucionales. En tercer lugar, el derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho constitucional que permite a las personas naturales o jurídicas la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales para ejercitar la defensa de sus intereses legítimos y, por ende, obtener una decisión sobre las pretensiones propuestas. En este sentido, en la sentencia No. 0006-09-SIS-CC, la Corte al referirse a la tutela judicial efectiva, considera que la acción por incumplimiento no es meramente una competencia de la Corte, pues por su naturaleza puede ser entendida como un derecho constitucional pues garantiza un acceso cierto a la protección judicial en defensa de los derechos de las personas.

Acto normativo de carácter general

Para Luis Prieto Sanchís “el Derecho es un conjunto de normas que regulan la conducta humana” (Prieto Sanchis, 2009, p. 13), lo cual efectivamente se puede ver reflejado en la concepción del Estado Constitucional de Derecho analizado en el acápite

anterior. No obstante, Norberto Bobbio realiza una aproximación mayormente en el ámbito jurídico al considerar “que el derecho debe ser entendido como un sistema de normas o reglas de conducta” (Bobbio, 2002, p. 3). En este sentido, se puede entender que la concepción de Derecho es amplia cuando se analiza desde una perspectiva que considera a esta materia como un conjunto de normas, donde no solo se protege a la ley, sino a todo acto normativo que es considerado parte ordenamiento jurídico. Con este alineamiento se puede determinar que el acto normativo es parte de este sistema de reglas que guían la conducta humana. De igual manera, al ser de carácter general puede ser entendido como fuente de derecho, pues crea o innova al derecho objetivo.

Este acto normativo permanece en el tiempo -hasta ser modificado o eliminado. No obstante, al ser una norma abstracta puede ser aplicado varias veces sin agotarse; por lo tanto, no prevé acciones concretas sino hipótesis o supuestos de hecho, tales como acciones y sanciones de tipo. De esta manera, estos actos al necesitar un acto posterior para garantizar su aplicación son entendidos como hetero-aplicativos; mientras que en función de la propia vigencia aplicativa son de autoaplicativos.

En cuanto a las características del acto normativo se pueden identificar cinco principales: la universalidad en la aplicación, el carácter abstracto, la obligatoriedad, la estabilidad o permanencia, y publicidad (Pozo Chamorro, 2013, p. 16). Sobre la aplicación, el acto normativo o ley serán aplicados de manera universal, es decir siempre que la conducta se encuentre dada en una misma situación fáctica o presupuesto previsto como tal en la norma. De esta manera, el criterio de universalidad define que el acto normativo en cuestión no distingue de manera arbitraria la aplicabilidad de los presupuestos de hecho y las consecuencias jurídicas, puesto que se aplican de manera general para todo contexto o sujeto.

Por su parte, se puede determinar que el acto normativo es abstracto puesto que contiene mandatos de obligatorio cumplimiento, y tal como se mencionó en cuanto a su universalidad, el cumplimiento aplica en todo caso e indistintamente del individuo que se halle sujeto a las circunstancias determinadas en la regla, sin excepciones. No obstante, se debe tomar en consideración y analizar de manera particular el momento temporal de aplicación del acto normativo y su mandato.

Con respecto, a la obligatoriedad del acto normativo, como se ha enfatizado en los puntos anteriores, el cumplimiento del acto en cuestión en tiene relación alguna con la voluntad del receptor del producto del mandato. Por lo que, el cumplimiento del mandato contenido en el acto normativo se materializa con la acción del individuo obligado a acatar lo estipulado en la norma, es decir, la obligación de hacer o no hacer; y en caso de no hacerlo, puede enfrentarse a sanciones o penas.

En lo referente a la estabilidad o permanencia del acto normativo, se entiende que la norma no se agota o desgasta ni con el paso del tiempo ni con su constante cumplimiento, ni mucho menos por su incumplimiento. En este sentido, se puede determinar que con el cumplimiento constante del acto normativo se logra una consolidación del mandato y la norma en sí; mientras que, al existir incumplimiento, el acto normativo se reafirma con la ejecución de la sanción prevista. Sin embargo, es importante considerar que, como se ha dicho con anterioridad, el Derecho es una construcción social que evoluciona y cambia con el tiempo, por lo que, el acto normativo también, y de esta manera, resultará aplicable durante su permanencia en el sistema jurídico

Sobre la última característica, la publicidad se evidencia por la publicación del acto normativo en el Registro Oficial, con excepción en los casos en los que en la misma norma se estipule que su cumplimiento no depende de su publicación en el Registro Oficial. En este sentido, es irrelevante el desconocimiento del acto o mandato por parte del individuo, puesto que se presume su conocimiento universal, por parte de la ciudadanía, en función de su fecha de publicación en el Registro.

En este contexto, es importante hacer referencia a Norberto Bobbio entre teoría de la norma jurídica y teoría del ordenamiento jurídico, siendo la primera el estudio aislado de la norma, mientras que la segunda es el estudio del sistema de normas como un todo (2002, parte segunda). Es menester resaltar que, las normas a las que se hace referencia son aquellas de índole jurídico, haciendo notar que también existen normas de índole religioso, morales, sociales, que igualmente regulan conductas humanas, pero las mismas no forman parte del ordenamiento jurídico.

Sabiendo que las normas jurídicas forman entre sí un conjunto interrelacionado - es decir, el ordenamiento jurídico- y que estas deben ir respondiendo a las necesidades de las sociedades conforme evolucionan y cambian, se puede determinar que las normas que integran el sistema jurídico de un país no son estáticas ni perpetuas, estas evolucionan, son modificadas o derogadas en función de dar una respuesta eficaz y eficiente a las nuevas realidades sociales. El mismo Bobbio considera que la norma en sentido formal es de carácter prescriptivo y tiene capacidad de constituir un conjunto de proposiciones y que, según la Teoría del Derecho, en la formación del ordenamiento jurídico las normas pueden ser afectadas por tres escenarios: creación de nuevas normas, modificación de normas existentes, o su respectiva eliminación, ya sea mediante derogación o declaración de inconstitucionalidad.

En este acercamiento al ordenamiento jurídico, es importante dar atención a las fuentes del derecho, las cuales son todo actos o hechos útiles en la producción de normas jurídicas; aquellas de mayor envergadura son la ley, la jurisprudencia, la doctrina, los principios generales del derecho, la costumbre y el acto jurídico. La relevancia de la relación entre fuentes del derecho, Constitución y ley, con la finalidad de determinar la existencia de otras categorías normativa radica en su categorización. En este sentido, las normas que no han sido originadas desde un órgano legislativo (la Asamblea Nacional o Constituyente desde la realidad ecuatoriana) también pueden ser consideradas normas jurídicas que integran o alteran el sistema jurídico nacional, tales como aquellas producidas por instituciones con competencia para expedir actos normativos.

Retomando la Teoría General del Derecho, las normas jurídicas pueden ser sometidas a una serie criterios de valoración, los cuales en función de la presente investigación serán la justicia (si la norma es justa o injusta), la validez (si la norma es válida o inválida) y la eficacia (si la norma es eficaz o ineficaz) (Bobbio, 2002). Con respecto al criterio de valoración de justicia, este es considerado el problema deontológico del Derecho como ciencia, y hace referencia entre dos aspectos intrínsecos de la norma: el deber ser y el ser, es decir lo ideal de lo real. En esta misma línea, la potestad normativa es también abarcada doctrinariamente a la Teoría General

del Derecho, puesto que a través de esta es posible explicar el funcionamiento y aplicación del derecho positivo, su estructura y su rol en los sistemas y subsistemas jurídicos a nivel universal. Asimismo, esta potestad corresponde exclusivamente a los órganos, a los cuales el ordenamiento jurídico ha atribuido en forma expresa la capacidad en cuestión. En cuanto al criterio de valoración de la validez, este se enfoca en la existencia de la norma jurídica en sí, aquí no interesa si la norma es considerada justa o injusta. La existencia, y la validez misma de la norma, responden tanto a su fondo como a su forma, cómo fue emitida y por cuál órgano o institución, así como su armonía y coherencia con la Constitución. Se trata, en suma, del problema ontológico del derecho. Mientras que, el criterio de valoración de eficacia comprende el cumplimiento o incumplimiento de la norma jurídica, “si las normas son o no cumplidas por sus destinatarios, de lo cual se ocupa la fenomenología del derecho” (Pozo Chamorro, 2013, p. 14).

De esta manera, se puede determinar que, el acto normativo contiene mandatos que tienen como objeto regular conductas con su obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer. Consecuentemente, estos actos resultan válidos siempre que formen parte del ordenamiento jurídico, desde su entrada en vigencia, y pueden ser retroactivas cuando se estipule. Asimismo, resulta fundamental enfatizar en la jerarquización de las normas que es un mecanismo para asegurar de manera efectiva el principio de eficacia, y que en el caso ecuatoriano se encuentra determinado en el art. 245 de la Constitución del Ecuador, a ser analizado más adelante.

Sobre el incumplimiento a nivel internacional

Para Ureña (2008, p. 275), las organizaciones internacionales manifiestan su “voluntad autónoma” a través de sus órganos competentes. Para ahondar en este argumento es importante enfatizar que la voluntad del organismo es constituida por las voluntades de sus Estados Miembros y que, esta voluntad o decisión puede ser de tipo unánime, o por mayorías -total o calificada-. De este modo, la manifestación de la voluntad del Estado se plasma en decisiones que reflejan, de tal manera, la existencia de la organización en el sistema internacional y ante la comunidad internacional.

Concretamente esto tiene relación con el hecho de que, las organizaciones internacionales pueden emitir decisiones o resoluciones -enmarcadas en las competencias otorgadas tanto a estas como a sus órganos correspondientes, dentro del instrumento constitutivo o en los instrumentos funcionales de la organización. No obstante, estas decisiones y resoluciones -incluso los tratados en cuestión- pueden ser de carácter obligatorio o vinculante o no vinculantes. En el caso de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Ecuador ha reconocido la competencia de la Corte en casos que involucren al Estado Ecuatoriano, así como, el rango de la Convención Americana sobre Derechos Humanos según en la jerarquía de normas en la legislación ecuatoriana. Sobre la Convención -ratificada por el Ecuador el 8 de diciembre del 1997-, este instrumento es una de las bases del sistema interamericano de derechos humanos y consolida el compromiso de los Estados en respetar y promover los derechos y libertades incluidos en la Convención, así como, asegurar su ejercicio a toda persona, sin discriminación alguna.

En cuanto a la protección judicial, es menester iniciar con lo determinado en la Declaración Universal de Derechos Humanos que determina el “(...) derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley” (1948, art 8), con lo cual se evidencia que ya desde el periodo post Segunda Guerra Mundial se reconoce el derecho de las personas a este tipo de recursos, y la obligación que adquieren los Estados a generar mecanismos que efectivicen y garanticen el ejercicio y goce de este derecho. A nivel regional, la protección judicial se encuentra consagrada en el art. 25 de la primera parte de la Convención sobre los deberes de los Estados y los derechos protegidos. En este artículo se enfatiza en la necesidad de recursos efectivos que amparen a los derechos fundamentales de las personas reconocidos tanto en Constituciones, leyes o la Convención. De la misma manera, los Estados se comprometen a

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

- b) a desarrollar las posibilidades del recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso” (1978, art. 25, numeral 2).

Por lo que, se puede concluir que en esencia las garantías jurisdiccionales materializan el compromiso que adquirió el Estado Ecuatoriano al suscribir la Convención, puesto que estas protegen a derechos específicos vulnerados en función de su objeto, indiferentemente de si la violación fue cometida por personas naturales o jurídicas, o el Estado o sus funcionarios en ejercicio de funciones. De esta manera, esta se garantiza que la autoridad competente reconozca la interposición de estos recursos y de esta manera decida sobre los derechos en cuestión; y al cumplimiento de las decisiones tomadas en función al recurso en cuestión.

En el caso ecuatoriano, sobre la acción por incumplimiento, la Constitución de la República posibilita demandar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de Derechos Humanos mediante acción por incumplimiento, siempre y cuando se cumplan tres condiciones: “que se trate de una sentencia o informe, que provenga de un organismo internacional; que el organismo internacional sea de Derechos Humanos; que exista una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible” (Constitución de la República, 2008, art. 93).

De la misma manera, la Convención Americana de Derechos Humanos hace referencia a la necesidad de que los Estados adopten un mecanismo efectivo que permita a las personas se les ampare en contextos en los cuales sus derechos fundamentales hayan sido violados. Esto con consideración de las obligaciones del Estado de respetar los Derechos Humanos y garantizar su efectivo ejercicio. En este sentido, se puede evidenciar que este tipo de mecanismos existen en el Ecuador, bajo la figura de las garantías jurisdiccionales que protegen distintos derechos en relación a su objeto; y que consecuentemente, el Estado garantizará la aplicación de acciones necesarias que aseguren el goce y ejercicio de los derechos de las personas. No obstante, como se mencionó con anterioridad, la mera existencia de estas garantías y la

obligación de exigibilidad inmediata internacionalmente, no se traduce en que el Estado mismo, sus agentes o personas naturales y jurídicas puedan efectuar acciones u omisiones que violen derechos fundamentales consagrados tanto en la Constitución como en instrumentos internacionales, como es el caso del Pacto de San José.

Retomando la discusión sobre la tutela efectiva que se entabló de manera conceptual. La Convención Americana de Derechos Humanos enfatiza que el derecho de tutela judicial efectiva converge con el ejercicio de otros derechos fundamentales por lo que mediante su goce se garantiza la protección de estos otros. Adicionalmente, la Convención considera que es la responsabilidad de los Estados de adoptar una herramienta jurídica eficaz, sencilla y rápida que tutele efectivamente el respeto y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. Asimismo, señala en cuanto a la aplicabilidad del recurso, que deberá ser susceptible contra acciones u omisiones indiferente de si el actor sea el Estado, funcionarios estatales o personas naturales y jurídicas. De la misma manera, bajo la consideración de que derecho es una construcción social y que este va evolucionando al a par de las sociedades, por lo que los recursos judiciales deberían desarrollarse paulatinamente.

Sentencias de la Corte Interamericana sobre la responsabilidad del Estado a cumplir con normas de obligatorio cumplimiento

Es importante partir con la relevancia de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el análisis de este caso en concreto. Si bien el caso se centra en el cumplimiento de los acuerdos primero y segundo de la Asamblea Constituyente y en la acción por incumplimiento como recurso jurisdiccional adecuado en el cumplimiento de normas de obligatorio cumplimiento, mientras que la sentencia que se propone sobre la violación del derecho a la protección judicial, ambos casos se enfocan en la obligación de los Estados en cumplir normas, sentencias de tribunales internos, o sentencia de Derechos Humanos (la sentencias doméstica se entienden desde la acción de incumplimiento), es decir de garantizar la tutela judicial efectiva y el cumplimiento de principios propios de un Estado (Constitucional) de Derecho. De esta manera, se busca evidenciar que la existencia de este tipo de recursos que protegen

los derechos fundamentales de las personas es reconocida, no solo a nivel nacional, sino a nivel interamericano.

De esta manera, con la premisa de que la Convención Americana reconoce la necesidad de recursos que ampare a las personas cuando sus derechos fundamentales hayan sido violados y que en el Ecuador cuenta con figuras de este tipo -, se puede determinar que el Estado Ecuatoriano reconoce la obligación de cumplimiento de esta norma contenida en este instrumento internacional, y que estos recursos a los que se hace mención en la Convención se plasman en el sistema jurídico nacional con las garantías jurisdiccionales, pues con estas se garantiza el cese de vulneraciones de derechos y, de tal manera, su pleno goce. En el caso de la acción por incumplimiento, se sabe que esta tiene como finalidad el proteger los derechos reconocidos por sentencias o informes de organismos internacionales de Derechos Humanos; el conocer casos de vulneración de derechos en los que se solicite esta acción es competencia de la Corte Constitucional, que tiene facultad coercitiva, al obligar el cumplimiento de estas sentencias o informes y, por ende, garantizando seguridad jurídica a los derechos vulnerados.

No obstante, el incumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales en materia Derechos Humanos también es conocido por la Corte Interamericana al haberse agotado las instancias en el país en cuestión. En este sentido, mediante sentencias vinculantes, la Corte ha establecido jurisprudencia en cuanto a la necesidad de garantizar la eficacia de las sentencias y su ejecución. De esta manera, se determina que si bien la existencia de los recursos en cuestión resulta positiva en el ejercicio del derecho a una tutela judicial efectiva y a los demás principios propios de un Estado de Derechos (Estado Constitucional de Derechos en el caso del Ecuador), es importante que estos recursos sean empleados de manera efectiva al presentar respuestas y reparación frente a las violaciones de derechos fundamentales.

En la sentencia del caso *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú*, sobre la responsabilidad internacional de Perú por el incumplimiento de sentencias emitidas entre 1996 y 2000 que ordenaban el reintegro de un grupo de trabajadores despedidos de la Municipalidad de Lima. Con relación al tema de los recursos, la Corte considera

que el Estado del Perú violó el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención puesto que no se ejecutaron las sentencias de tribunales internos. De igual manera, reconoce que es responsabilidad de los Estados el integrar en su legislación y garantizar la aplicación de estos recursos y el derecho del debido proceso. Esto con la finalidad de amparar a las personas cuando por acciones u omisiones se han vulnerado sus derechos. Adicionalmente, se determina que, si bien esta responsabilidad estatal implica el dictamen de decisiones o sentencias, es primordial que se asegure que estas decisiones o sentencias sean ejecutadas, y de tal manera se cumpla con el principio de cosa juzgada. De esta manera, la protección judicial resulta ineficaz cuando las sentencias y decisiones judiciales no se efectivizan; esta situación resulta aún más problemática cuando las decisiones en cuestión hacen referencia a acciones de garantías jurisdiccionales y no se frena la vulneración a derechos fundamentales, al contrario, podría resultar en el agravamiento del contexto de vulneración de derechos que estaría resuelto en la sentencia.

Requisitos para su procedencia

Examen Preliminar

De conformidad con el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Sala de Admisiones es la instancia encargada de admitir o inadmitir garantía jurisdiccional de acción por incumplimiento presentada ante la Corte Constitucional. Por consiguiente, es importante que las primeras consideraciones que realizará la Corte en relación a la acción por incumplimiento tengan que ver con los elementos de forma para dar trámite a la acción; es decir, las causales de inadmisión contempladas en el artículo 56 de la LOGJCC.]En este sentido, el tribunal de jueces que conforman la Sala de Admisión tiene la responsabilidad de verificar que el tema sujeto a la acción por incumplimiento:

- No se trate de omisiones de mandatos constitucionales.

- Que acción por incumplimiento proteja derechos que no pueden ser asegurados con otra garantía jurisdiccional (por ejemplo, el derecho a la libertad protegido por la acción de habeas corpus).
- No exista una vía jurisdiccional ordinaria que pueda permitir el cumplimiento, con la excepción de que no se haya admitido la acción, o que la parte actora sufra perjuicio grave e inminente.
- Contenga los requisitos de la demanda contenidos en el artículo 55 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- Que demuestre haber realizado un reclamo previo, así como el transcurso de cuarenta días, como término, desde el día de la presentación del reclamo.

En este sentido y como primer aspecto a observar, debe existir un incumplimiento ante una obligación de hacer o no hacer; esta obligación de hacer o no hacer debe ser clara, expresa y exigible, de igual manera, debe ser emanada de una norma que integre el sistema jurídico ecuatoriano o, de una sentencia o informe de un organismo internacional de Derechos Humanos. Con la finalidad de poder corroborar la existencia de la obligación en cuestión, es necesario contar con tres elementos fundamentales: el titular del derecho -a quien se le vulnera el derecho-, el contenido de la obligación, y el obligado a ejecutar -el Estado, un funcionario, o una persona natural o jurídica-. Asimismo, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece los requisitos necesarios para que la demanda de trámite por acción de incumplimiento sea admitida.

Por su parte, el reclamo previo se encuentra descrito en el artículo 54 de la misma ley, y se determina que para que se configure el incumplimiento que será objeto en una demanda por acción por incumplimiento, es fundamental que el accionante reclame el cumplimiento de la obligación en cuestión al responsable, ya sea autoridad pública o persona particular; si al cumplirse término de 40 días, no se ha resuelto el reclamo, se puede considerar configurado el incumplimiento ” (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2020, art. 54). En este sentido, el reclamo anterior debe contener la exigencia sobre el cumplimiento de la norma o sentencia

dictada por un organismo internacional de Derechos Humanos o una norma clara, expresa y exigible de hacer o no hacer.

De igual manera, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional considera que en el caso que la demanda estuviese incompleta, y dispone que en esta circunstancia se dispondrá de un término de cinco días con la finalidad de completar la demanda con aquellos elementos faltantes. Si no se solventara esta incompletitud, se inadmitirá la demanda. Esta acción va acorde a lo establecido en el artículo 12 del Reglamento de Sustanciación de Procesos en la Corte Constitucional, instrumento que contiene las normas para la sustanciación de los procesos de competencia de la Corte Constitucional Ecuatoriana.

En cuanto a los requisitos que deberán constar en la demanda por acción por incumplimiento, el artículo 55 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece seis exigencias:

1. Nombre completo de la persona accionante.
2. Determinación de la norma, sentencia o informe de Derechos Humanos del que se solicita su cumplimiento, con señalamiento de la obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer que se requiere cumplir.
3. Identificación de la persona, natural o jurídica, pública o privada de quien se exige el cumplimiento.
4. Prueba del reclamo previo.
5. Declaración de no haber presentado otra demanda en contra de las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones y con la misma pretensión.
6. Lugar en el que se ha de notificar a la persona requerida” (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2020, art. 55).

Con estos requisitos se busca la identificación de las partes procesales (quien vulneró el derecho y la persona afectada por la vulneración en cuestión); el objeto que no ha sido cumplido que debe ser claro, expreso y exigible; evidencia que demuestre que se realizó un reclamo previo al sujeto responsable del cumplimiento, así como, de no

haber solicitado otra demanda con los mismos elementos. Una vez cumplido con el requisito de requerimiento y habiendo determinado que la demanda de acción por incumplimiento no se vea afectada por ninguna de las causales de inadmisión del artículo 56 de la LOGCJJ, la acción por incumplimiento será admitida a trámite en la Corte Constitucional.

Examen de mérito

Toda vez se haya admitido la acción, así como se haya contestado en audiencia y, de ser el caso, se hayan evacuado las pruebas, el juez ponente elaborará el proyecto de sentencia para ser conocido por el Pleno de la Corte Constitucional. Con este contexto, los elementos que deben ser tomados en cuenta por la Corte en la resolución de acciones por incumplimiento de sentencias, informes y decisiones de organismos internacionales de Derechos Humanos son:

a. Elemento internacional

- El objeto de la demanda se debe tratar de una sentencia o informe que provenga de un organismo internacional.
- Que, el organismo internacional que haya dictado la sentencia o decisión sea de Derechos Humanos.
- Que, en la norma en cuestión, exista una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.

b. Elemento obligacional

- Hace referencia a lo dispuesto en el artículo 93 de la Carta Magna, en cuanto a la necesidad que se tenga la condición de obligación, es decir de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.

Trámite

En lo que respecta al trámite, el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone el procedimiento a seguir para la admisión o inadmisión de demandas de acciones por incumplimiento presentadas ante

la Corte Constitucional, y aclara que la admisión dependerá del cumplimiento en lo establecido en los artículos anteriores sobre las causales de inadmisión y el contenido de la demanda.

De esta manera, la demanda de la acción por incumplimiento se presenta ante la oficina de documentación de la Secretaría General o en las Oficinas Regionales de la Corte Constitucional, tal como dispone el Reglamento para la Sustanciación de Procesos ante la Corte Constitucional. En el caso de las oficinas regionales, éstas deben remitir la documentación a la Secretaría General dentro de las 24 horas siguientes a la recepción (Reglamento para la Sustanciación de Procesos ante la Corte Constitucional, 2018).

Procedimiento

Una vez presentada la demanda ante la Corte, le corresponde conocer del caso a la Sala de Admisión, misma que se encuentra conformada por tres jueces, quienes tienen la responsabilidad de verificar que en la demanda se incluya la pretensión concreta, la determinación de casilla judicial, constitucional o dirección de correo electrónico para las notificaciones y la firma o huella digital del accionante. Ya verificados estos elementos constantes en la demanda se clasifica y se numera para el sorteo correspondiente del juez ponente entre los integrantes de la sala de admisión.

En lo que respecta a los proyectos de providencia realizados por los jueces ponentes, estos son conocidos por la Sala de Admisión que deberá pronunciarse ya sea admitiendo o inadmitiendo, rechazando o disponiendo que se complete la demanda en el término de 5 días, so pena de rechazo y archivo. Si la demanda fuere admitida, la causa será sorteada por la Sala de Admisión de la Corte en sesión del pleno para designar al juez sustanciador. Este juez deberá elaborar un proyecto de auto, mediante el cual se notificará a la persona accionada que deberá cumplir o justificar el incumplimiento en audiencia, misma que se deberá llevarse a cabo en el término de 48 horas posteriores a la notificación del auto en cuestión.

En esta misma etapa, si existieren hechos relevantes que deban justificarse, se da la posibilidad de abrir el término de prueba por ocho días. Pasado este término, se

dictará sentencia. Se considera de igual manera que, en caso de que la persona accionada no comparezca a la audiencia o, si no existen hechos que deban justificarse, se procederá a elaborar el proyecto de sentencia, que servirá al Pleno para dictar sentencia con el término de dos días luego haberse realizado la audiencia.

El conocimiento de las acciones por incumplimiento lo tiene la Corte Constitucional, pero previo a esto, se tiene que cumplir una serie de requisitos previos, tomando como base que deben existir un mínimo de 40 días de espera junto con una respuesta negativa de forma tácita o expresa.

Paralelamente, el autor Costaín Vásquez considera que el procedimiento para resolver la demanda de acción por incumplimiento puede ser manifestado en siete etapas, las cuales para mayor entendimiento son dividida en doce puntos.

- a. Acreditar los requisitos previos con respecto al término de mínimo 40 días.
- b. El cumplimiento los requisitos que debe contener la demanda, están determinados en el artículo 55 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- c. En cuanto a las causales de inadmisión en causas de acción por incumplimiento, estas se encuentran estipulados en el artículo 56 de la LOGJCC y son cuatro:
 1. Cuando la acción pueda ser garantizada por otra vía jurisdiccional;
 2. De tratarse de omisiones de mandatos de carácter constitucional;
 3. Cuando existan otros mecanismos por medios de los cuales se pueda dar el cumplimiento de la norma o decisión; salvo que con la negativa de la acción por incumplimiento se ocasione un perjuicio grave e inminente al demandante; y
 4. Al no cumplir con los requisitos establecidos para la presentación de la demanda.
- d. Consiguientemente, la demanda es transferida a la Sala de Admisión de la Corte.

- e. Sobre la estructura de la Corte Constitucional, esta se encuentra conformada por nueve jueces constitucionales; los cuales se encuentran divididos en base a sus competencias y los mismos resolverán en el pleno.
- f. Por su parte, la Sala de Admisión es conformada por tres jueces encargados de efectuar el análisis de admisibilidad de las demandas, conforme al cumplimiento de los requisitos. Una vez admitida la demanda, se traslada el expediente a la etapa siguiente. Por el contrario, si la demanda no cumpliera con todos los requisitos necesarios, puede ser negada o se permitirá que se la complete.
- g. Ya admitida la demanda, la causa será sorteada con la finalidad de remitirla a un juez ponente. Es responsabilidad del juez designado el crear una ponencia que explique su voto para que el Pleno pueda hacer conocimiento de la causa.
- h. De manera siguiente, se procederá a realizar las respectivas notificaciones a todas las partes de interés en la demanda.
- i. Pasado el término de 48 horas, se procederá con la instalación de la audiencia para resolver la cuestión.
- j. Finalmente, la controversia en torno a la sentencia o decisión de la cual se alude incumplimiento, será resuelta por el Pleno. En este sentido, se determina que, en materia de garantías jurisdiccionales, para la toma de decisiones serán necesarios cinco votos del pleno (mayoría simple).
- k. Adicionalmente, a la responsabilidad de emitir votos conformes o salvados, el Pleno tiene capacidad de emitir votos concurrentes, los cuales son comprendidos como pronunciamientos que coinciden con la decisión, pero discrepantes en la motivación.
- l. En lo referente a dictámenes interpretativos de la Corte, es necesario contar con al menos siete votos de los jueces conformes. Cabe señalar que, este tipo de dictámenes son de carácter vinculante general a partir de su publicación en el Registro Oficial (Costaín Vásquez, 2019, p. 183-184).

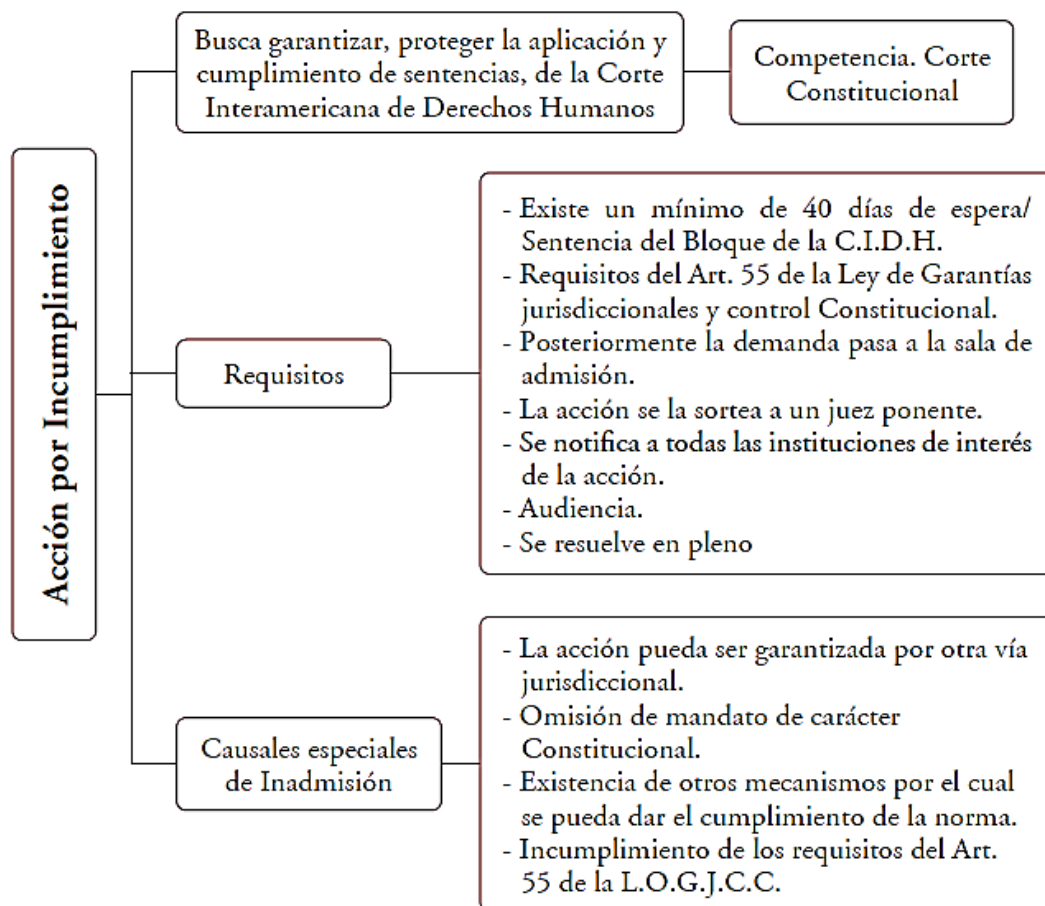


Figura 1. Acción por Incumplimiento
Fuente: (Costaín Vásquez, 2019, p. 184)

Sobre los acuerdos

Concepto y naturaleza jurídica del acuerdo

Para un mejor entendimiento sobre el concepto y naturaleza jurídica del acuerdo, se partirá con una definición general del mismo y se profundizará con su definición en el derecho, no solo como acuerdo tanto desde una perspectiva doméstica como en el derecho internacional. De manera amplia, se puede entender al acuerdo como “(...) un convenio entre dos o más partes o una resolución premeditada de una o más personas”. (Pérez Porto & Gardey, 2011); de esta definición se pueden extraer ciertos elementos:

primero, la existencia de mínimo dos partes que se obligan la una a la otra; segundo, se entiende que las partes son capaces y se obligan de manera voluntaria; y tercero, esta obligación generada puede producir ciertos efectos, que en el caso de interés, serían intereses jurídicos.

La Real Academia Española propone tres definiciones de acuerdo en el ámbito del derecho, mientras que el Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente proporciona uno, los cuales serán desglosados para un mejor entendimiento.

1. “Acuerdo que suscriben sujetos de derecho internacional: Estados soberanos u organizaciones internacionales. Puede ser bilateral cuando lo suscriben dos partes, o multilateral cuando participan varias al mismo tiempo” (Real Academia Española, 2022, en línea).
 - a. Se puede identificar la existencia de al menos dos partes que se obligan y contraen obligaciones entre ellas.
 - b. Las partes intervinientes son sujetos del derecho internacional.
 - c. Los acuerdos se clasifican, según la definición, en función del número de partes que se obligan: dos, bilateral; y más de dos, multilateral.
2. “Denominación con la que el derecho comunitario se refiere genéricamente a los instrumentos jurídicos internacionales fruto de la actividad convencional exterior de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea, a fin de distinguirlos de los textos constitutivos del proceso de integración para los que se reserva el término tratado” (Ibidem)
 - a. El acuerdo en sí es entendido como un instrumento jurídico.
 - b. Se origina a partir de la voluntad de la Comunidad Europea y la UE, por ende, de sus Estados Miembros.
3. “Conforme al derecho español, acuerdo internacional concluido por órganos u organismos del Estado con entes de otro sujeto de derecho internacional en materia de carácter técnico, cualquiera que sea su denominación. Aunque se halla regido por el derecho internacional, no es un tratado” (Ibidem).

- a. Aquí es el Estado nuevamente una parte interviniente, que se puede obligar con otros sujetos del derecho internacional.
 - b. Se evidencia la existencia de diversos instrumentos regidos por el derecho internacional, pero diversos en su naturaleza.
4. “Pronunciamientos de la Asamblea sobre asuntos políticos, administrativos, cívicos, solidarios, sociales, entre otros” [(Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente, 2007, art. 2(5)].
- a. Se puede evidenciar la intervención únicamente de una parte, la Asamblea, que emite el pronunciamiento de manera unilateral.
 - b. No se limita netamente a aspectos del derecho pues la materia que trata es de diversa índole.
 - c. Sólo se puede observar la voluntad de la Asamblea al emitir el acuerdo. No obstante, el sujeto de quien se trata en el mismo no expresa voluntad ni opinión alguna.

En este sentido, se puede obtener que los acuerdos en términos generales son decisiones colectivas que pueden conllevar a acciones institucionales. Sin embargo, es menester aclarar que, estas decisiones y acciones son vinculantes y obligan únicamente a las partes involucradas en la toma de la decisión contenida en el acuerdo. De la misma manera, esta decisión colectiva debe estar enmarcada dentro de un cuadro o paraguas normativo que defina los alcances, límites y atribuciones de la institución o estructura que emite el acuerdo. Adicionalmente, el argumento de que en un acuerdo deben existir al menos dos partes intervinientes resulta primordial en la aproximación del acuerdo como decisión colectiva que conlleva acciones institucionales, puesto que, para lograr el objeto del acuerdo, el cumplimiento de las acciones individuales de las partes resulta primordial.

Por su parte, al referirse a los acuerdos como decisiones colectivas, es primordial analizar el aspecto de cómo se logran estas decisiones. Bajo este contexto, se asume la existencia de un proceso deliberativo que implica el acto de acordar o decidir de manera

colectiva como un todo, un organismo o institución -en este caso en particular como Asamblea Constituyente.

En este punto, resulta interesante discutir sobre la calidad de los acuerdos, puesto que, para llegar a tomar una decisión colectiva, o acordar, es necesario discutir, intercambiar argumentos y debatir sobre el tema del acuerdo y su objeto, esto con la finalidad de determinar y garantizar la calidad del acuerdo, y de que en su fondo y forma cumpla las intenciones iniciales. De esta manera, la calidad de los debates es perentoria en la calidad del acuerdo, nuevamente la existencia de dos o más partes sale a flote, pues es mediante los debates que se definen los puntos del acuerdo de una manera que satisfaga a los intervinientes; la existencia de una sola parte haría del acuerdo un mero pronunciamiento de las intenciones, exigencias o posiciones de un individuo (sea una persona natural o jurídica, o una institución pública o privada).

Por lo que, los acuerdos tomados por un conjunto de personas que conforman un órgano colegiado, un consejo o una asamblea -como en el presente caso- resultan vinculantes a nivel institucional, bajo la premisa que los acuerdos son pronunciamientos de la Asamblea Constituyente en temas de coyuntura, según el Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente (2007, art. 2). Tal cual, desde una perspectiva doméstica se podrían entender a los acuerdos como decisiones específicas sobre cualquier asunto de interés público, que son jurídicamente vinculantes

En cuanto a su clasificación, debido a la amplitud del concepto y sus diversas acepciones, resultaría limitante el categorizar a los acuerdos como tal, pues tan solo en el Derecho existen específicos tipos de acuerdos en función de su rama. Por ejemplo, en el Derecho Internacional se pueden identificar acuerdos vinculantes y no vinculantes; acuerdos bilaterales, multilaterales, comunitarios; entre Estados, entre Estados y Organismos Internacionales, entre Estados y Organizaciones No Gubernamentales. Según el Derecho Laboral, los acuerdos son entendidos como contratos, por lo que se pueden dividir según su duración en indefinidos, por obra cierta, por temporada, etcétera; o por el número de empleados entre individual o

colectivo. Por lo que, en función del objeto de la presente investigación se proseguirá con un acercamiento a los acuerdos como actos de administración pública.

Los acuerdos como actos de la administración pública

Para poder entender a los acuerdos como actos de administración pública, es necesario empezar con un acercamiento general para proseguir con su definición en el Derecho Administrativo. Por un lado, al remitirnos a la pirámide de Kelsen, se puede evidenciar que, este tipo de acuerdos se encuentran posicionados jerárquicamente como normas de tercer nivel. Al pertenecer a esta categoría, los acuerdos no pueden ser considerados como leyes o normas de carácter exigible; en este sentido no pueden ser entendidas como aquellas que contienen la obligación de hacer o no hacer (este punto resultará relevante en el próximo capítulo correspondiente al análisis de la sentencia y la justificación con los demás elementos del sistema jurídico ecuatoriano).

De esta misma manera, como menciona Adriana de los Santos Morales dentro del análisis del Derecho Administrativo es importante entender a los instrumentos que componen a la reglamentación administrativa tales como “decretos, circulares, permisos, licencias, autorizaciones y acuerdos administrativos” (2012, p. 149). Estos acuerdos pueden ser entendidos tanto como: decisiones de un servidor público, un acto ejecutivo de un cuerpo colegiado, una decisión de un superior a su subordinado, o un instrumento que crea, modifica o elimina órganos administrativos, dentro de sus competencias. Es decir, en todos estos casos las decisiones o consecuencias tomadas por la parte en cuestión es una herramienta para expresar la voluntad de manera unilateral, pues no hay otra parte interviniente. Sin embargo, es fundamental considerar la jerarquización de normas pues un acuerdo de este tipo no puede ser contrario o pasar por alto normativa de mayor jerarquía.

En este contexto, en la misma Constitución de la República del Ecuador, específicamente en el artículo 425, se determina el orden jerárquico de las leyes en el país (ver figura 2). En este sentido, si se observa esta graduatoria, tanto los acuerdos como las resoluciones están ubicados en octava posición por debajo de la Carta Magna, normativa internacional vinculante, leyes orgánicas y ordinarias; únicamente por

delante de actos y decisiones del poder público. De esta manera, ahora sí, a partir de una aproximación desde la rama del Derecho Administrativo, es posible entender a los acuerdos como fuentes administrativas secundarias, en conjunto con resoluciones y manuales administrativos.

| Art. 245 CRE, El orden jerárquico de las normas en el Ecuador | |
|---|---|
| 1. | Constitución de la República del Ecuador |
| 2. | Tratados y convenios internacionales |
| 3. | Leyes orgánicas |
| 4. | Leyes ordinarias |
| 5. | Normas regionales y ordenanzas distritales. |
| 6. | Decretos y reglamentos |
| 7. | Ordenanzas |
| 8. | Acuerdos y resoluciones |
| 9. | Actos y decisiones de poderes públicos. |

Figura 2. Orden Jerárquico de las normas en el Ecuador
Elaboración propia.

Fuente: Constitución de la República del Ecuador, art. 245.

Los acuerdos expedidos por el poder constituyente originario y su protección por medio de acciones por incumplimiento

La Asamblea Constituyente de Montecristi fue instalada el 29 de noviembre de 2007 con la finalidad de trabajar en la elaboración de una nueva Constitución para el país. Es importante señalar, que la Asamblea Constituyentes es de plenos poderes y que estos radican en la voluntad soberana de la población que, mediante elecciones libres, voluntarias y universales. En este sentido, con la finalidad de regular el funcionamiento y el proceso de toma de decisiones de este organismo, se aprobó y adoptó el Reglamento de Funcionamiento Interno de la Asamblea.

En lo que corresponde a los poderes de la Asamblea, el artículo 2 del Reglamento determina cinco acciones que abarcan los actos decisorios que son competencia de la

institución, entre estos se pueden destacar: el texto de la nueva Carta Magna, mandatos constituyentes, leyes, resoluciones y acuerdos. Sobre los acuerdos, el Reglamento los define como “(...) pronunciamientos de la Asamblea sobre asuntos políticos, administrativos, cívicos, solidarios, sociales, entre otros” [(Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente, 2007, art. 2(5)]. De esta manera se entiende que, los acuerdos son herramientas con las que cuenta la Asamblea Constituyente para poder emitir sus pronunciamientos de manera unilateral sobre temas de coyuntura, por lo que su naturaleza es meramente declarativa, sin ningún efecto vinculante de cumplimiento tanto para la Asamblea Constituyente como para terceros a los cuales se hace referencia en los acuerdos.

¿Contienen los acuerdos obligaciones claras, expresas, y exigibles?

Con base en el análisis de la Corte Constitucional sobre la sentencia en cuestión, se puede determinar que, los acuerdos expedidos por la Asamblea Constituyente no contienen “normas generales y abstractas de obligatorio cumplimiento que manden, prohíban o permitan algo” (Corte Constitucional del Ecuador, 2020), y que, por lo contrario, éstas meramente incluyen pronunciamientos y compromisos de sus miembros en lo correspondiente a la realización de una auditoría; se puede determinar que los acuerdos son netamente declaraciones de la voluntad de quien los emite. No obstante, es fundamental considerar las apreciaciones de la misma Corte, en lo correspondiente a ambos acuerdos, puesto que si bien se reconocen los objetivos que promulgan, se aclara que la falta de la inclusión de obligación de cumplimiento limita el accionar de las mismas. En este sentido, sería necesario un abordaje y estudio más profundo de la naturaleza misma de los acuerdos, puesto que se podría considerar que, en este caso en particular por errores humanos en cuanto a la redacción de los acuerdos, estos resultan meramente declarativos y, consecutiva y consecuencialmente implica el rechazo de la acción por incumplimiento.

Por otra parte, al analizar el orden jerárquico de las normas en el Ecuador los acuerdos son instrumentos jurídicos que se encuentran ubicados muy por debajo de otros como la Constitución, leyes ordinarias y orgánicas, decretos y reglamentos, entre

otros. Asimismo, fundamentados en la pirámide de Kelsen, los acuerdos con instrumentos de tercera categoría, por lo que no pueden ser considerados como leyes o normas de carácter exigible, lo cual es consecuente con lo determinado con el dictamen de la Corte, pues los acuerdos no contendrían obligación de hacer o no hacer -y de hacerlo esta no es hacer clara, expresa ni exigible-, por ende, sería únicamente un pronunciamiento -tal como lo establece el Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente.

Efectos que Generan los Acuerdos Expedidos por Asamblea Constituyente de Montecristi

Como determina la sentencia de la Corte, los acuerdos primero y segundo contenidos en el Registro Oficial N.º 330 de 6 de mayo de 2008, no generan efectos jurídicos vinculantes para ninguna institución, funcionario o autoridad pública. Al contrario, estos carecen de verdaderos y reales mecanismos de acción y obligaciones de cumplimiento, su naturaleza resulta netamente declarativa y, por ende, contiene únicamente las intenciones y voluntades de los asambleístas constituyentes en lo que respecta a solicitud al Presidente de la República para realizar una auditoría al Puesto de Operaciones Avanzada del Comando Sur de Ejército de los Estados Unidos ubicado en la Base de Manta, y conformar una Comisión Cívico Militar del Estado ecuatoriano, pues se presumía de una posible injerencia de la CIA en asuntos domésticos en el Ecuador.

En este sentido y a partir de la aproximación teórica y conceptual que se aborda en este primer capítulo, se logran comprender conceptos analizados que inicialmente serán abordados desde una aproximación general, que dará paso a otra de tipo jurídica- principalmente según el sistema jurídico ecuatoriano- que resulta fundamental en el análisis de casos a nivel de la Corte Constitucional. De la misma manera, es importante resaltar que, de estos conceptos, hay tres principales que guiarán la resolución de los problemas jurídicos que plantea la Corte: acuerdos, acción por incumplimiento y norma jurídica clara, expresa y exigible de hacer o no hacer.

Los acuerdos pues son el objeto del supuesto incumplimiento, la norma jurídica que se alega ha sido incumplida por el Estado Ecuatoriano, representado por el Presidente de la República. La norma jurídica clara, expresa y exigible de hacer o no hacer que es requisito fundamental dentro de esta demanda por acción por incumplimiento que, en caso de ser considerada como incumplida por el Estado, mediante la garantía jurisdiccional en cuestión se debería garantizar su adecuado ejercicio. La acción por incumplimiento que es el recurso apropiado, contemplado en la Carta Magna y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para exigir el cumplimiento de una norma jurídica integre el sistema jurídico nacional y sentencias o decisiones de organismos internacionales de Derechos Humanos.

Por lo que, con el marco teórico propuesto en este capítulo, se abre paso la temática que será abordada en el capítulo II que incluye al análisis de la decisión tomada por la Corte Constituyente en el estudio del caso en cuestión; así como, la definición de los problemas jurídicos que surgen de este caso, tales como si los acuerdos constituyentes primero y segundo como normas jurídicas que integre el sistema jurídico nacional, y si la acción por incumplimiento es el mecanismo jurídico apropiado para responder a este supuesto incumplimiento; aspectos que servirán en la elaboración de una propuesta personal de resolución a la demanda por acción de incumplimiento presentada.

CAPÍTULO SEGUNDO: ANÁLISIS DEL CASO

Acción por Incumplimiento y la Sentencia No.34-15-AN/20

Se analiza la sentencia No.34-15-AN/20, del 16 de diciembre de 2020, que trata sobre un presunto incumplimiento, por parte del Presidente de la República, respecto a los acuerdos primero y segundo expedidos por la Asamblea Constituyente, los cuales fueron publicados en el Registro Oficial No. 330 del 06 de mayo de 2008. En primera instancia, es fundamental determinar el contexto de aplicabilidad una acción de este tipo En este procedimiento, tanto el artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional como la jurisprudencia de la Corte Constitucional, señalan que el objeto y ámbito de aplicación de esta acción es la garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, protección de los Derechos Humanos cuando se hayan violado por acción u omisión por parte de autoridad pública y contra de personas naturales o jurídicas, por lo que su fin es precautelar que las normas se cumplan dentro de los parámetros normativos constitucionales. Igualmente, se debe determinar si efectivamente los acuerdos emitidos por la Asamblea Constituyente están cubiertos por lo que determina la norma, principalmente si los mismos se tratan de normas jurídicas de carácter jurisdiccional constitucional, y de tal manera, contienen una obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer.

Puntualizaciones Metodológicas

El estudio de caso, es una metodología de investigación de tipo cualitativa. Considerando que la presente investigación se enfocará en una descripción profunda del caso, y de los demás elementos concurrentes e intervinientes en el

mismo, se puede afirmar que no existen intenciones de generar una hipótesis o teoría a partir de la investigación (Gilgun, 1994); por lo que la presente investigación cualitativa será idiográfica al enfocarse netamente en lo concerniente a la sentencia No.34-15-AN/20. Asimismo, con la selección de un caso práctico y concreto, se pretende extraer de su contenido los aspectos más relevantes, con la finalidad de que, a partir de estos se pueda realizar un análisis crítico y una perspectiva profesional de estos; consecuentemente, con la investigación y análisis efectuados se logrará elaborar conclusiones y de ser posible recomendaciones sobre la materia en cuestión. Asimismo, se hace uso del método deductivo, partiendo de aspectos generales con la finalidad de obtener una aproximación general a los conceptos, facilitando de tal manera el entendimiento de conceptos más específicos.

En este sentido, el punto inicial es la descripción de los antecedentes que originaron el caso en concreto, es decir la sentencia No.34-15-AN/20; las sentencias de primera y segunda instancia, indicando los principales argumentos en los que sustentaron los jueces las sentencias dictadas en el caso objeto de estudio., así como el proceso de tramitación de la demanda. Seguidamente se estudia el procedimiento ante la Corte Constitucional y se incluirá un breve relato de la demanda presentada, con la finalidad de tener un mejor entendimiento sobre el problema jurídico que debe resolver el Pleno. De la misma manera, se determina la importancia del caso constitucional. Es importante resaltar que fundamentado en la sentencia No. 007-12-AN/19, sobre los mínimos que requiere la corte para resolver una demanda por acción por incumplimiento, se analizará si la pretensión en el caso de estudio responde a las cuestiones de: si la obligación cuyo incumplimiento es alegado deriva o no de la disposición normativa invocada,; si la obligación es o no clara, expresa y exigible; si la obligación fue o no incumplida; y, sobre las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de la obligación (Corte Constitucional del Ecuador, 2019).

Posteriormente, se analizan los problemas jurídicos que plantea la Corte y se buscará darles respuesta con base en un análisis jurisprudencial de las decisiones y sentencias de la Corte y otras en la región, así como de normativa relevante en el caso

-Constitución de la República, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente, entre otras. En este sentido, también se abordarán los argumentos centrales de la Corte sobre el objeto; también se determinan los parámetros fácticos y la *ratio decidendi* que sirvió de sustento para la resolución. Finalmente se presenta una propuesta personal, tomando el rol de juez constitucional, proponiendo una perspectiva adicional ya sea en favor o en contra de la decisión definida en la sentencia, tomando en consideración aspectos que fueron omitidos por la Corte Constitucional.

Antecedentes del caso en concreto.

Se puede establecer que el antecedente con el cual se inicia este problema jurídico es con la presentación de la acción por incumplimiento por parte del señor, José Antonio Cruz Conde, en calidad de presidente del Comité de Víctimas de la ex Base de Manta, en contra el Presidente de la República como representante del Estado Ecuatoriano. La motivación para la presentación de esta demanda es el presunto incumplimiento de los acuerdos primero y segundo emitidos por la Asamblea Constituyente de Montecristi y presentes Registro Oficial No. 330 del 06 de mayo del 2008.

Según el accionante, con la suscripción de un acuerdo entre el Estado Ecuatoriano y el gobierno de los Estados Unidos referente a concesión por 10 años del derecho de acceso y uso para la instalación de la Base Militar (FOL)(FOL), en la ciudad de Manta-Manabí. Se considera que, a raíz del acuerdo y con la llegada de Marines a la base en cuestión, se dieron una serie de violaciones a Derechos Humanos a la población (tortura y desapariciones), al igual que atropellos que incluían daños a la propiedad y a la dignidad. Sobre los daños a la propiedad, estos incluyen la destrucción y hundimiento de embarcaciones pesqueras; mientras que aquellos a la dignidad hacen referencia a intentos de dañar el buen nombre de las personas. Por lo que, también solicita indemnizaciones para los afectados. Asimismo, se alega injerencia de la Embajada de los Estados Unidos en las funciones del Estado, por ejemplo, se alega que militares estadounidenses falsamente acusaban sobre el uso de las embarcaciones en transporte

de narcóticos. En este sentido, con base en las consideraciones de la parte accionante se han vulnerado una serie de derechos fundamentales de las personas, así como, la soberanía del Estado por la presencia misma de la base militar.

En este sentido, en 2008, la entonces Asamblea Constituyente de Montecristi elaboró un informe sobre la presunta violación de la soberanía nacional e integridad territorial. El contenido del informe incluye dos acuerdos que son objeto del supuesto incumplimiento en este caso. En el primer acuerdo, se realiza una solicitud al Presidente de la República para que de manera inmediata se realizara una auditoría al Puesto de Operaciones Avanzadas (FOL) del Comando Sur del Ejército de los Estados Unidos, localizado en la Base de Manta. El objetivo de determinar si efectivamente se estaba cumpliendo del convenio. Por su parte el segundo acuerdo, solicita el establecimiento de una Comisión Cívico Militar del Estado ecuatoriano, con la finalidad de investigar la posible injerencia de los Servicios de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA) en los asuntos domésticos en el Ecuador.

Decisiones de primera y segunda instancia.

Por la naturaleza de la acción por incumplimiento, no existen decisiones de primera y segunda instancia. En este caso, la demanda se presentó directamente ante la Corte Constitucional. Es importante enfatizar que la decisión tomada por el Pleno de la Corte es definitiva.

Procedimiento ante la Corte Constitucional del Ecuador

Como punto de partida, es fundamental indicar que, la demanda de acción por incumplimiento se presenta únicamente ante la Corte Constitucional, por lo que no existen decisiones de primera y segunda instancia. Posterior a esto, es mediante la Sala de Admisiones que se verificará si dicha la demanda que contiene la acción cumple con los requisitos estipulados en el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En función del cumplimiento o incumplimiento de los requisitos, la Sala declarará la admisibilidad o inadmisibilidad de la demanda, respectivamente. Si declara la inadmisibilidad se

notifica y archiva. Si admite se procede con el sorteo correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes, para designar juez o jueza ponente, quien elaborará el proyecto de sentencia, pondrá en conocimiento del pleno para su decisión.

La demanda es presentada por el accionante, José Antonio Cruz Conde, representación del Comité de Víctimas de la ex Base de Manta, el 21 de octubre de 2015. La norma objeto de la demanda de la cual se alude presunto incumplimiento son los acuerdos primero y segundo expedidos por la Asamblea Constituyente y publicados en el Registro Oficial No. 330 del 06 de mayo de 2008. La demanda es admitida por la Sala de Admisiones de la Corte el 17 de mayo de 2016, con número de caso 34-15-AN. En el sorteo de la causa, resulta seleccionada la ex jueza constitucional, Tatiana Ordeñana Sierra, quien no avocó conocimiento de la causa. En 2019, ya posesionados los actuales jueces de la Corte, se procede con la realización del sorteo de la causa y la jueza constitucional, Karla Andrade Quevedo, es seleccionada como responsable de la sustanciación de la causa. En este sentido, la jueza en cuestión avoca conocimiento de causa mediante auto de fecha 06 de octubre de 2020, solicitando informes relevantes al caso a la Presidencia de la República, así como, y al Procurador General del Estado, como abogado del Estado. No obstante, a pesar de haber notificado de manera adecuada (tal como establece la norma mediante auto), tanto la Presidencia como la Procuraduría no remitieron informes ni fundamentos requeridos.

Problema jurídico planteado por la Corte Constitucional

Es prudente iniciar con la justificación de la competencia de la Corte Constitucional como organismo estatal responsable del conocimiento de acciones por incumplimiento. En este sentido, se consideran tanto la Constitución de la República como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En cuanto a la Constitución, en su artículo 93 se define la figura jurídica de la acción por incumplimiento como aquella encargada de asegurar que las normas del sistema jurídico, sentencias e informes de organismos internacionales de Derechos Humanos sean cumplidos; se enfatiza en el requisito de que la norma o la decisión de la cual se

exige el cumplimiento deba contener una obligación clara expresa y exigible de hacer o no hacer. De la misma manera, el artículo 436 hace referencia a las atribuciones de la Corte, entre estas, el conocer y resolver las acciones por incumplimiento que busquen la garantía de aplicación de normas o actos administrativos, y el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de Derechos Humanos; estos últimos con la condición de que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias. En concordancia, se remite también a la LOGJCC, especialmente al capítulo referente a la acción por incumplimiento, en el cual se repite la definición que la legislación nacional da a esta garantía jurisdiccional y se expande con una explicación de los requisitos, procedencia y trámite.

En problema jurídico que debe resolver la Corte es si los acuerdos primero y segundo emitidos por la Asamblea Constituyente y publicados en el Registro Oficial No.330 del 06 de mayo de 2008, son efectivamente normas jurídicas de las cuales se deriva la obligación cuyo cumplimiento se alega. En este sentido, es menester de la Corte el abordar cuatro aspectos concatenados en la resolución de la demanda (Corte Constitucional, 2019):

1. Comprobar si la obligación de hacer o no hacer es, indudablemente, clara, expresa y exigible.
2. Establecer si la obligación que el accionante considera que ha sido incumplida es derivada o no de la norma que se invoca.
3. De ser positivo el punto anterior, determinar si la obligación en cuestión se incumplió o no.
4. Habiendo sido incumplida la obligación, fijar medidas adecuadas y suficientes de cumplimiento y reparación, de ser necesarias.

Argumentos centrales de la Corte Constitucional en relación al derecho objeto de análisis

Los argumentos de la Corte van presentados en función de dar respuesta a los problemas jurídicos que se han planteado, es decir, los cuatro aspectos concatenados

en la resolución a la demanda por acción por incumplimiento: a) si la obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer existe efectivamente; b) si la obligación incumplida se deriva o no de la norma invocada; c) si la obligación en cuestión se incumplió o no; y, d) fijar medidas adecuadas y suficientes de cumplimiento y reparación, de ser necesarias.

Ratio decidendi I: si la obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer existe efectivamente.

Como punto de partida, la Corte inicia con un acercamiento a los acuerdos emitidos por la Asamblea Constituyente: el primero sobre la solicitud al presidente de realizar una auditoría al Puesto de Operaciones (FOL) en Manta, y el segundo sobre la conformación de una Comisión Cívico Militar. En este contexto y con consideración del contenido mismo de los acuerdos, es evidente que los expresado en estos son netamente declaraciones de voluntad emitidas por los asambleístas. Con estos se expresa la postura de los mismos, como institución, sobre un tema en particular. Tal como se establece en el Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente, una de las atribuciones de esta institución es la aprobación de acuerdos, los cuales son definidos en la misma norma como *pronunciamientos* “sobre asuntos políticos, administrativos, cívicos, solidarios, sociales, entre otros” (Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente, 2007, art. 2).

De esta manera, se resuelve el principal problema jurídico de la Corte en este caso, puesto que, con base en lo ya mencionado, los acuerdos emitidos por la Asamblea constituyente, no contenían normas de obligatorio cumplimiento que manden, prohíban o permitan algo. Esto se puede afirmar bajo la necesidad de que la norma cumplimiento se persigue, es decir los acuerdos, contengan una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible para que la acción proceda, hecho que no se da puesto que el acuerdo en sí por la naturaleza y definición dada en el Reglamento es únicamente un pronunciamiento coyuntural de la Asamblea, así como su compromiso de insistir con que se realice una auditoría al FOL y con la instauración de una Comisión Cívico

Militar. Por lo que, no existe obligación de cumplimiento de los acuerdos ni para el Estado, sus instituciones, ni ninguna persona natural o jurídica.

Rationes decidendi consecutivas

Al haberse determinado que efectivamente, no existe obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer en los acuerdos constituyentes primero y segundo, objetos de la demanda de acción por incumplimiento, no cabe analizar las tres rationes decidendi consecutivas pues al estar concatenadas dependen del análisis positivo de la anterior para proseguir con su estudio. En este sentido, al determinar que no existe obligación, se puede afirmar de la misma manera que los acuerdos en cuestión no generan una norma jurídica en el sistema jurídico nacional que pueda ser exigida mediante acción por incumplimiento.

Con respecto a la solicitud de indemnizaciones económicas, estas no resultan procedentes ya que en los acuerdos en cuestión no se menciona este aspecto, por lo que existe correlación. Asimismo, se enfatiza que, por su objeto, la acción por incumplimiento no es la garantía jurisdiccional ni el mecanismo apropiado cuando se reclaman derechos o reparaciones a supuestas vulneraciones de derechos. Para esto, se debe presentar otro tipo de demanda en la Función Judicial con las pruebas que se consideren pertinentes, y seguir un proceso judicial. En este sentido y basados en un análisis crítico de los argumentos expuestos por la Corte, resulta evidente que la demanda por acción por incumplimiento presentada no cumple con los presupuestos constitucionales ni contenidos en la LOGJJ porque los acuerdos en cuestión no son norma jurídica que contenga obligación alguna de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.

Medidas de reparación dispuestas por la Corte Constitucional

Con la postura de la Corte de abstenerse a analizar el supuesto incumplimiento de los acuerdos al no contener ninguna obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible, no hay cabida para solicitar o dictar medidas de reparación en este caso.

Análisis crítico a la sentencia constitucional

Importancia del caso en relación al estudio constitucional ecuatoriano

La sentencia dictada por la Corte Constitucional, el 16 de diciembre de 2020, si bien de manera general deja en evidencia la manera en que procesalmente la Corte Constitucional admite a trámite las demandas de garantías jurisdiccionales interpuestas, el fondo del caso y la sentencia misma resultan relevantes en la realidad constitucional del país.

En primer lugar, considerando la historia constitucional del país y que durante la vida republicana del Ecuador se han elaborado veinte textos constitucionales, el responder al problema jurídico sobre la consideración de acuerdos emitidos por el órgano legislativo como normas jurídicas de las cuales se deriva una obligación de hacer o no hacer resulta fundamental. Considerando la definición que da el Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente a los acuerdos como pronunciamientos de la institución sobre cualquier tema, resulta peligroso para el sistema jurídico del país, el considerar todo acuerdo o pronunciamiento emitido por una autoridad o funcionario como norma jurídica con obligatorio cumplimiento, pues esta estaría cargada por la subjetividad propia del ser humano. La objetividad con la que teóricamente deberían estar fundamentadas las normas, resultarían víctimas de las opiniones o perspectivas de una persona o un grupo de personas, como en el caso de la Asamblea Constituyente -el discutir si las intenciones de los acuerdos son adecuadas o no resultan irrelevantes en este caso-.

En segundo lugar, con respecto a la complejidad del caso, un análisis profundo tanto del Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente y la Constitución permiten entender que indudablemente los acuerdos primero y segundo no son normas de obligatorio cumplimiento. El mismo reglamento define a estos acuerdos como pronunciamientos, mientras que la Constitución en su art. 425 sobre el orden jerárquico de las leyes en el país ubican a los acuerdos como una norma de bajo rango, únicamente por delante de actos y decisiones de poderes públicos. Asimismo, al ser los acuerdos emitidos de manera unilateral por la Asamblea, se entiende que no

representan obligación para el Presidente el cumplimiento de las exigencias contenidas en el acuerdo, puesto que irían más allá de las atribuciones de la institución legislativa.

En tercer lugar, la decisión tomada por la Corte es importante en cuanto al reclamo de indemnizaciones por parte de la parte accionante, pues respeta los objetos de las garantías jurisdiccionales y demás instancias judiciales, al determinar que la acción por incumplimiento no debe ser empleada como una subsidiaria para la protección de derechos que pueden ser protegidos por otra garantía jurisdiccional o que deban ser declarados en un proceso judicial.

En cuarto lugar, bajo el supuesto de que la Corte aceptase analizar la demanda por acción de incumplimiento, habría resultado interesante la interpretación y el análisis de la Corte, pues el convenio que incluía el arrendamiento de la Base Militar (FOL) en Manta al haber sido suscrito por dos Estados, sujetos del derecho internacional, no sería solo entendido desde nuestra legislación sino a partir de las normas del derecho internacional.

Método de interpretación

La Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional contiene una serie de métodos y reglas de interpretación constitucional que, en un sentido general buscan interpretar los instrumentos contenidos en el sistema jurídico ecuatoriano en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integridad, y en garantía de los derechos fundamentales reconocidos por el Estado. De la misma manera, se enfatiza que estos métodos y reglas de interpretación constitucional no podrán ser aplicados en casos en los que la ley y la Constitución hayan determinado recursos específicos; por lo que en este caso el recurso contemplado es la acción por incumplimiento. No obstante, sobre la interpretación general que adopta la Corte en el análisis de los instrumentos intervinientes en este caso, se puede considerar que es una interpretación literal de la norma y en relación con lo que establece la Carta Magna y la LOGJCC que son normas de mayor jerarquía en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, como se mencionó con anterioridad en referencia al art. 245 de la Constitución de la República.

Apreciación crítica de los argumentos expuestos por la Corte Constitucional

La motivación de la Corte en la decisión tomada con respecto a este caso y la consideración de los acuerdos primero y segundo de la Asamblea Constituyente como normas de obligatorio cumplimiento son acertadas pues se fundamenta principalmente en lo que el Reglamento de Funcionamiento considera como acuerdos en el artículo 2(5), y consecuentemente se analiza si con base en lo establecido los acuerdos cumplen con los requisitos que la ley determina para considerar la existencia de una obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer. De esta manera se procederá a proponer un análisis personal de apoyo a la decisión tomada por los jueces de la Corte Constitucional.

Como punto de partida, se sabe ya que la protección judicial es un principio protegido y consagrado internacionalmente en instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. Sobre la protección judicial, se enfatiza la necesidad de que, frente al cometimiento de acciones u omisiones que vulneren los derechos fundamentales de las personas, es responsabilidad de los Estados el asegurar la existencia de recursos efectivos ante tribunales nacionales para garantizar el cese de vulneración de los derechos en cuestión, así como reparaciones si fuese necesario. Ante esto, el Estado Ecuatoriano ha plasmado tanto en su Constitución como en leyes una serie de garantías creadas con el objeto de proteger los derechos de las personas ante acciones u omisiones de terceros, esto mediante las garantías constitucionales consagradas en el capítulo III de la Constitución; entre estas las garantías jurisdiccionales, principalmente la acción por incumplimiento, objeto del presente análisis y que es tramitada directamente ante la Corte Constitucional.

En este sentido, es fundamental proseguir con una aproximación a la acción por incumplimiento. Esta garantía jurisdiccional se encuentra regulada en los artículos 93 y 436(5) de la Constitución, en concordancia con los artículos 52 y siguientes de la LOGJCC; su objeto es garantizar la aplicación de las normas que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano, y el cumplimiento de sentencias o informes de

organismos internacionales de derechos humanos. De esta manera, se puede afirmar que con esta acción se garantiza la aplicación y eficacia del sistema jurídico vigente, ante acciones u omisiones del Estado, sus representantes o, personas naturales o jurídicas. Cabe resaltar que esta acción es aplicable en circunstancias que no puedan ser ejercidas a través de la vía judicial ordinaria, o en el caso de derechos que no sean puedan ser exigidos mediante otras garantías jurisdiccionales.

Sobre los requisitos de procedibilidad, tanto la Constitución como la LOGJCC enfatizan que la norma, sentencia o informe de un organismo internacional de protección de Derechos Humanos cuyo cumplimiento se persigue tiene que contener una obligación de hacer o no hacer que debe ser clara, expresa y exigible; de la misma manera se debe verificar si la norma o sentencia en materia de Derechos Humanos de un organismo internacional no pueda ser ejecutada mediante las vías judiciales ordinarias. De la misma forma, para poder determinar las condiciones de clara, expresa y exigible es necesario especificar que se entiende por estas: la condición clara se evidencia cuando los elementos de la obligación pueden ser determinados con facilidad (Sentencia No. 1-13-AN/19, párr. 27); la condición expresa hace referencia a la redacción de la norma, pues la obligación deber estar manifiesta en el contenido; y la condición de exigible sobre el no mediar plazo o condición que deba verificarse (Sentencia No. 37-13-AN/19, párr. 29).

De esta manera sobre el problema jurídico de los acuerdos primero y segundo emitidos por la Asamblea Constituyente como normas jurídicas con obligación expresa, clara y exigible de hacer o no hacer, estos incluyen la intención de la Asamblea Constituyente de instar al Presidente a realizar una auditoría y conformar una Comisión. Por su parte, el Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente define al acuerdo como un pronunciamiento coyuntural en diversas materias (2007, art. 2). De esta manera se puede determinar que los acuerdos por sí mismos no son normas jurídicas de obligatorio cumplimiento, ni han creado normas generales o abstractas de obligatorio cumplimiento, pues su contenido incluye únicamente las intenciones de la Asamblea Constituyente de exigir al Presidente la realización de la auditoría y la conformación de dicha Comisión Cívico Militar.

Habiendo determinado que el requisito mínimo para reclamar el incumplimiento, la obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer, no está contenido en los acuerdos, se procede con el reclamo de indemnizaciones a los supuestos afectados por las supuestas acciones de los Marines en la Base Militar (FOL) que conllevaron a la destrucción y hundimiento de barcas de los afectados. En este sentido cabe retomar el análisis constitucional de la acción por incumplimiento, específicamente en lo que se relaciona a estas indemnizaciones. La Constitución determina que la Corte Constitucional conocerá las acciones de incumplimiento para

“(…) 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” (CRE, art. 436, numeral 5).

Mientras que en lo que respecta a las causales de inadmisión de una acción por incumplimiento, la LOGJCC señala que la acción no procede cuando existiere “(…) 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” (LOGJCC, art. 56, numeral 3).

Con base en los artículos citados, se puede afirmar resulta improcedente el uso de la acción por incumplimiento como acción subsidiaria de otras garantías jurisdiccionales o en casos de tribunales internos, puesto que, para la protección de derechos cuando existan otras vías como la contenciosa administrativa, mediante otros tribunales internos. De esta manera, el reclamo de estas indemnizaciones vinculadas a supuestos daños a la propiedad privada, deben ser solventadas mediante otras vías judiciales.

Por otra parte, se observa que, entre la presentación de la demanda, el 21 de octubre de 2015, y la notificación de la sentencia, el 30 de diciembre del 2020, pasaron más de cinco años. En este sentido, se puede determinar que:

- Para rechazar una demanda de acción por incumplimiento, la Corte requiere de un promedio de cinco años;
- El tiempo de espera hasta la posesión de nuevos jueces entorpece la celeridad en la resolución de casos que debe conocer la Corte, esto sumado a la alta carga procesal;
- Existen errores en el examen de procedencia realizado por la Sala, puesto que el mismo análisis de la Corte establece que los acuerdos no son de obligatorio cumplimiento ni generan normas con obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer, que es un requisito mínimo en la acción por incumplimiento.
- La demora en dictar sentencia y tomar decisiones resulta alarmante, pues en casos en los que efectivamente existen vulneraciones de derechos, el tiempo de espera perjudica a los sujetos afectados por el incumplimiento.

CONCLUSIONES

Del estudio sobre la procedencia de la acción por incumplimiento con respecto a los acuerdos primero y segundo expedidos por la Asamblea Constituyente de Montecristi y publicados en el Registro Oficial No.330 del 06 de mayo de 2008, se puede concluir lo siguiente:

- La decisión tomada por la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia No. 34-15-AN/20 se realizó analizando normativa relevante y determinante en el caso como la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente.
- El alegado objeto de la acción por incumplimiento en este caso era el contenido mismo de los acuerdos primero y segundo, es decir la realización de una auditoría al Puesto de Operaciones Avanzadas (FOL) del Comando Sur del Ejército de los Estados Unidos para evidenciar si se está cumpliendo con el objetivo del convenio y el sustento legal de sus actividades; y la conformación de una Comisión Cívico Militar para investigar la posible injerencia de los Servicios de Inteligencia de los Estados Unidos en asuntos internos del Ecuador.
- La acción por incumplimiento es aplicable únicamente cuando el incumplimiento sea referente a normas que integran el sistema jurídico, o sentencias o informes de organismos internacionales de Derechos Humanos; estas deben contener una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.

- Los acuerdos que se presumían objeto del incumplimiento no son normas jurídicas de obligatorio cumplimiento ni expidieron normas generales o abstractas de obligatorio pronunciamiento. Por el contrario, son pronunciamientos u opiniones de la Asamblea Nacional y sus miembros, esto en concordancia con el artículo 2(5) del Reglamento sobre los actos decisorios que la Asamblea puede aprobar en ejercicio de sus atribuciones.
- La solicitud de indemnizaciones económicas a los propietarios de bienes supuestamente afectados por parte de los Marines en la Base Militar (FOL) es improcedente en este caso de acción por incumplimiento porque es contraria a su objeto y naturaleza, y puede ser tramitada por otra vía.
- La demanda de acción por incumplimiento rechazada porque, en primer lugar, los acuerdos no forman parte del sistema jurídico del país, y en segundo lugar, porque no contienen una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.

Finalmente, se puede determinar que le tomó a la Corte Constitucional un lustro aproximadamente el rechazar una demanda de acción por incumplimiento. Si bien con el rechazo se entiende que no existe derecho vulnerados ni obligación incumplida, y que, existe una alta carga procesal tanto en la Corte Constitucional como en la Función Judicial, esta situación resulta preocupante, pues en casos en los que efectivamente existen vulneraciones de derechos, el tiempo de espera hasta que se decida sobre la demanda afecta negativamente a los sujetos afectados por el incumplimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiló Regla, J. (2015). Fuentes del derecho. Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho, p. 1019- 1066. Universidad Autónoma de México. ISBN electrónico: 978-607-02-6618-8
- Aguiló Regla, J (2016). Acuerdos jurídicos y debate: El caso de los tribunales constitucionales. Revista Centro de Estudios Constitucionales, no. 2, pp. 79-104. Disponible en https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/06_AGUIL%C3%93_REVISTA%20CEC_02.pdf
- Asamblea Constituyente del Ecuador. Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente. (2007). Disponible en <https://constitutionnet.org/sites/default/files/reglamento2.pdf>
- Bobbio, N. (2002). Teoría General del Derecho. Bogotá- Colombia: TEMIS S.A.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449. Quito-Ecuador.
- Burgoa Toledo, C. (2011). La deóntica jurídica como clave en la interpretación de las leyes fiscales. Contaduría y Administración, no.235 Ciudad de México sep./dic. 2011. Disponible en https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-10422011000300004
- Convención Americana de Derechos Humanos. (1984). Registro Oficial 801. San José-Costa Rica.
- Cascante, C. (2010). El proceso constituyente del Ecuador. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23829.pdf>

- Corte Constitucional del Ecuador. (2009). Sentencia No. 001-09-SIS-CC. Quito-Ecuador. Disponible en <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/5c33cda7-64f9-4825-8e25-3b6de111836a/0003-08-IS-res.pdf>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2009). Sentencia 0006-09-SIS-CC. Quito- Ecuador. Disponible en <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/ac9f5873-0180-4672-8f3c-e695a944f729/0002-09-IS-res.pdf>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2012). Sentencia N.º 067-12-SEP-CC. Disponible en <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/df3d9714-ca47-45b3-9bef-081414d8215e/1116-10-EP-sent.pdf>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2016). Sentencia 004-16-SIS-CC. Quito-Ecuador. Disponible en <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/cc0be568-b4e7-423a-bede-7a900eff8629/0011-14-is-sen.pdf?guest=true>
- Corte Constitucional del Ecuador (2019). Sentencia N.º 7-12-AN/19. Disponible en [https://portal.corteconstitucional.gob.ec/febrero/boletin/7-12-AN-19\(0007-12-AN\).pdf](https://portal.corteconstitucional.gob.ec/febrero/boletin/7-12-AN-19(0007-12-AN).pdf)
- Corte Constitucional del Ecuador (2019). Sentencia No. 1-13-AN/19. Quito-Ecuador. Disponible en <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/688e5b58-26e8-4910-b792-b5afcfbb2366/0001-13-an-sentencia.pdf?guest=true>
- Corte Constitucional del Ecuador (2019). Sentencia No. 37-13-AN/19. Quito-Ecuador. Disponible en <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c41468cd-40f6-481b-a073-9aec1cd829e2/0037-13-an-sen.pdf?guest=true>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Sentencia: No. 17-13-AN/20. Quito-Ecuador. Disponible en

<https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=17-13-AN/20>

Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Sentencia No. 34-15-AN/20. Disponible en http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBl_dGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic4ODQ2Zjk3My05MzlmLTRhZTQtYWM0Zi1mNWU5OWVvMDIyZmEucGRmJ30=

Corte Constitucional del Ecuador. (2020). Sentencia No. 002-14-SAN-CC: <http://portal.corteconstitucional.gob.ec:8494/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=002-14-SAN-CC>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_144_esp.pdf

Costaín Vásquez, M. (2019). Garantías Jurisdiccionales en el Ecuador. Quito-Ecuador: Colloquium.

De Los Santos Morales, A. (2012). Derecho Administrativo I. Estado de México, México: Red Tercer Milenio. Disponible en https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/54200795/Derecho_administrativo_I-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1662047805&Signature=FWTzhL4waKBLQzuDKFhASf1aJ_ejO3VaLo7hChhHd6-YFFYiw0BrZFl55UifuroqKRv4gjtCgBxJanxGhKNo5O9J0kdOcgAAz02RyJhcDTTtWkyYushCL8hW0lhQZTvjt24MI5WXAz2lXuQ-x2Gu9jmsceXGATMPPJdk7lglkD53WIIjsdPcp6XotU5g14dAjw-FUG6P2xOGgFLx0X5UGIDHKKFzsCIIDFHMuzyoINXLRVpjAwUw~2nEkKbRXls3flCCvYQUyyjDYhMKDIUe7OeEotTo8xJhSKRzT4--QoK5sd0iQAnu2VYw2MR~qgwZhaV23g-Mtk5ZlPtPzbzV0A_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA

Figueroa, U. (1989). Manual de Organismos Internacionales. Ed. 1era. Santiago de Chile- Chile: Editorial Jurídica de Chile.

- Flores, S. (2020). La fórmula del peso con relación a la ponderación de derechos en el Ecuador aplicada al caso de importación de vehículos ortopédicos y no ortopédicos para personas con discapacidades Disponible en <http://repositorio.uti.edu.ec/bitstream/123456789/1973/1/FLORES%20GONZA%20SANDRO%20GEOVANNY.pdf>
- García Falconí, J. (10 de 02 de 2010). Disponible en <https://derechoecuador.com/el-derecho-constitucional-de-peticion/#:~:text=BASE%20CONSTITUCIONAL-.El%20Art.,peticiones%20a%20nombre%20del%20pueblo%E2%80%9D>.
- Gilgun, J.F. (1994). A case for case studies in social work research. *Social work*, 39, 371- 380.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (2020). Registro Oficial 52. Quito- Ecuador. Obtenido de https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org2.pdf
- Mancero Saá, M. (2016). Acción de y por incumplimiento un estudio desde la jurisprudencia en el Ecuador. Tesis (Maestría en Derecho. Mención en Derecho Constitucional). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Área de Derecho. Disponible en <http://hdl.handle.net/10644/5016>
- Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2013). El Debido Proceso Legal, análisis desde el Sistema Interamericano y Universal de Derechos Humanos. Buenos Aires-Argentina. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31557.pdf>
- Moreno Piedrahita, B. (2005). DerechoEcuador.com. Obtenido de <https://derechoecuador.com/queacut-es-la-asamblea-constituyente/>
- Montalvo, G. (2011). CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Obtenido de https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_ane_cons.pdf
- Organización de Estados Americanos. (1978). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). San José, Costa Rica. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>
- Organización de Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General. Disponible en

https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Oyarte Martínez, R. (2007). La Asamblea Constituyente. Revista de derecho, No. 7, 17. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1977/1/RF-07-TC-Oyarte.pdf>

Pérez Porto, J., & Gardey, A. (2011). Acuerdo. Disponible en <https://definicion.de/acuerdo/>

Prieto Sanchis, L. (2009). Apuntes de teoría del Derecho. Madrid: Editorial Trotta S.A.

Pozo Chamorro, J. (2013). El Control Constitucional De Los Actos Administrativos Con Efectos Generales, En El Marco De La Constitución De La República Y La Jurisprudencia De La Corte Constitucional. Disponible en <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3781/1/T1336-MDE-Pozo-El%20control.pdf>

Real Academia Española. (2022) Diccionario panhispánico del español jurídico (DPEJ) [en línea]. < <https://dpej.rae.es/> > [Fecha de la consulta: 27 de agosto de 2022]

Registro oficial. (2008). Registro Oficial No. 330 del 06 de mayo de 2008. Disponible en <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/10922-suplemento-al-registro-oficial-no-330>

Reglamento Sustanciación Procesos. (2018). Registro Oficial Suplemento 613 de 22-oct.-2015. Disponible en https://www.sot.gob.ec/sotadmin2/_lib/file/doc/REGLAMENTO%20SUSTANCIACION%20PROCESOS%20CORTE%20CONSTITUCIONAL.pdf

Urueña, R. (2008). Derecho de las Organizaciones Internacionales. Universidad de los Andes. ISBN: 9789583506901. Bogotá-Colombia: Editorial TEMIS.

Vallejo, G. (2011). Normas Constitucionales Relativas Al Ejercicio De Los Fiscales. Disponible en <https://www.fiscalia.gob.ec/images/Transparencia/2015/a2/NormasRegulacio>

[n/NORMAS CONSTITUCIONALES RELATIVAS AL EJERCICIO DE
LOS FISCALES.pdf](#)