

Índice

Dedicatoria.....	V
Abreviaturas.....	XIX

PRIMERA PARTE INTRODUCCIÓN

Capítulo Primero

ASUNTOS PREVIOS AL ESTUDIO DE LOS INSTITUTOS

I. Principios y reglas básicas del Derecho Procesal Constitucional.....	25
1. Principio dispositivo o de instancia de parte.....	25
2. Principio de prosecución.....	27
3. Principio de dirección del proceso.....	28
4. Principio de doble instancia.....	29
5. La regla iura novit curia.....	29
6. Principio de separación de poderes.....	32
7. Principio de supremacía constitucional.....	35
8. La regla en eat iudex ultra petita partium.....	37
II. Fuentes de estudio.....	39
1. La Constitución de 2008.....	39
2. Las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de transición supletoria de la ley.....	41
3. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.....	43
4. Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.....	45
5. Jurisprudencia constitucional.....	46
III. El problema de la yuxtaposición entre las dos acciones.....	47
IV. ¿Existe diferencia entre omisión e incumplimiento?.....	49

SEGUNDA PARTE
LA ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO

Capítulo Segundo

NATURALEZA JURÍDICA

I. Antecedentes del instituto en el Derecho Comparado y breve definición	55
II. No es una garantía de derechos, sino una acción de defensa de la eficacia del orden jurídico	59
1. La acción por incumplimiento y la eficacia de las normas jurídicas.....	65
1.1. Sobre las normas jurídicas inválidas e ineficaces y válidas e ineficaces.....	66
1.2. Sobre las normas jurídicas justas y no eficaces e injustas y también ineficaces.....	68
2. La acción por incumplimiento y la eficacia de los actos administrativos.....	69
3. La acción por incumplimiento y la eficacia de los informes y sentencias en materia de derechos humanos.....	71
III. Es un proceso constitucional	73
IV. Es un proceso ejecutivo	73
V. No es una acción subsidiaria ni residual	87
1. Sobre la no subsidiaridad de la acción por incumplimiento.....	87
1.1. La acción por incumplimiento es principal frente a actos administrativos de carácter general.....	89
1.2. Es principal frente al incumplimiento de actos normativos.....	93
1.3. Es principal en el caso de las sentencias e informes dictados por organismos de derechos humanos.....	95
1.4. La Ley convierte en subsidiaria a la acción en cuanto su inadmisión provoque daño grave e inminente, aunque existan vías judiciales para la ejecución del acto incumplido.....	98
1.5. Es principal frente a las garantías constitucionales.....	99
2. Sobre la no residualidad de la acción por incumplimiento.....	105
VI. Es una acción eventualmente cautelar	106

*Capítulo Tercero***OBJETO Y FINALIDAD**

I. Objeto de la acción por incumplimiento	113
1. Los actos normativos.....	114
1.1. Las clases de actos normativos en tanto fuentes formales del Derecho en Ecuador.....	115
a) La Constitución.....	116
b) Tratados internacionales.....	121
c) Leyes Orgánicas y Ordinarias.....	125
d) Normas regionales, ordenanzas distritales y demás actos normativos de los gobiernos autónomos descentralizados.....	129
e) Decretos.....	131
f) Reglamentos.....	134
g) Acuerdos y resoluciones.....	136
1.2. Caracte pasuerísticas y tipología de las normas jurídicas que, contenidas en un acto normativo, pueden ser objeto de la acción por incumplimiento.....	137
2. Los actos administrativos de carácter general.....	139
3. Las sentencias y los informes de organismos internacionales de derechos humanos.....	154
3.1. Informes y sentencias emitidos dentro del sistema interamericano.....	156
a) Los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	156
b) Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	162
3.2. Informes y sentencias dictados en el sistema universal.....	163
a) Los informes de los comités de derechos humanos creados por tratados internacionales.....	164
b) Actos que emanan del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.....	166
c) Las sentencias de la Corte Internacional de Justicia.....	169
d) Las sentencias de la Corte Penal Internacional.....	171
4. Condiciones que debe reunir el acto materia de la acción por incumplimiento.....	173

5. Actos incluidos por la jurisprudencia constitucional.....	182
5.1. Los mandatos constituyentes.....	182
5.2. Los dictámenes del Procurador General del Estado.....	187
6. Actos respecto de los cuales se duda.....	192
6.1. Los estatutos.....	192
6.2. Las “reglas jurisprudenciales” dictadas por la Corte Constitucional.....	195
6.3. Las normas dictadas dentro acciones de inconstitucionalidad por omisión.....	197
6.4. Las resoluciones interpretativas de la Corte Nacional de Justicia.....	200
6.5. Las disposiciones del Tribunal Contencioso Electoral.....	201
7. Actos excluidos de la acción por incumplimiento.....	202
7.1. La exclusión implícita.....	202
a) El incumplimiento de un acto administrativo individual.....	203
a) La no expedición de un acto administrativo individual.....	207
7.2. Casos de exclusión normativa.....	208
a) Las normas constitucionales.....	208
b) Los fallos constitucionales.....	211
7.4. Casos de exclusión jurisprudencial.....	214
a) Las normas derogadas.....	214
b) Las normas facultativas.....	215
c) Las normas preconstitucionales.....	215
d) Las resoluciones del Defensor del Pueblo.....	217
II. Finalidad de la acción por incumplimiento.....	218
1. Garantizar la eficacia del orden jurídico infraconstitucional.....	218
2. Reparación del daño provocado por el incumplimiento del acto.....	219

*Capítulo Cuarto***LEGITIMACIÓN**

I. Legitimación en la causa y en el proceso: consideraciones previas	235
II. Legitimación activa	236
1. Legitimación en la causa.....	238
1.1. La persona natural por sí misma para la defensa de sus propios intereses.....	238
1.2. El grupo de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades por sí mismo para exigir el cumplimiento del acto que lo beneficia.....	240
1.3. El Defensor del Pueblo.....	242
1.4. Las Instituciones Públicas.....	243
2. Legitimación en el proceso.....	247
2.1. La persona natural por apoderado o representante.....	247
2.2. La persona jurídica siempre debe actuar mediante representante legal o apoderado.....	253
2.3. El colectivo o comunidad por representante o apoderado.....	258
III. Legitimación pasiva	262
1. La autoridad pública.....	263
1.1. Las funciones de poder del Estado.....	265
1.2. Las entidades del régimen autónomo descentralizado.....	267
1.3. Las entidades creadas por la Constitución y la ley.....	267
1.4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo seccional.....	269
1.5. Los casos de duda.....	270
a) Tribunales de conciliación y arbitraje.....	270
b) Autoridades que administran justicia indígena.....	271
c) Los árbitros y mediadores.....	273
2. La legitimación pasiva condicionada del particular.....	274
2.1. El particular como prestador de servicios públicos.....	275
2.2. El particular en ejercicio de funciones públicas.....	283
3. La autoridad pública y cualquier particular en caso de incumplimiento de sentencias e informes de órganos internacionales de derechos humanos.....	286

*Capítulo Quinto***REQUISITOS DE PROCEDENCIA Y CAUSALES DE IMPROCEDENCIA**

I. Distinción entre procedencia y admisibilidad	289
II. Ausencia de regulación de requisitos de procedencia de la acción	291
1. Relación e identidad entre el incumplimiento alegado y los actos objeto de la acción.....	293
2. Identificación de la obligación contenida en el acto incumplido.....	294
3. El incumplimiento alegado debe provenir de autoridad pública o de particular en los casos señalados en la ley.....	295
4. Exigencia jurisprudencial: el reclamo previo como “requisito de procedencia” de la acción.....	295
III. Causales de improcedencia de la acción	297
1. Si la acción es propuesta para proteger derechos que se puedan amparar mediante otra garantía constitucional.....	299
2. Si se trata de omisiones de mandatos constitucionales.....	301
3. Si existe otra vía judicial para lograr el cumplimiento del acto, salvo que, de no aceptarse la acción, se provoque daño grave e inminente al accionante.....	302
4. Si no se cumplen los requisitos de la demanda.....	305
5. Las causales creadas por la jurisprudencia constitucional.....	305
5.1. La imposibilidad de impugnar la forma en que se aplicó el acto.....	306
5.2. La proscripción de atacar el contenido de un acto.....	308
5.3. La imposibilidad de resolver antinomias normativas.....	309
5.4. Los actos administrativos declarativos.....	310
IV. Inversión de carga probatoria en caso que el incumplimiento provenga de órgano público	311
V. La inconstitucional inversión de carga probatoria contra particulares	313

Capítulo Sexto

**CUESTIONES PROCESALES
DE LA ACCIÓN**

I. Requisitos formales de la petición	315
II. El juez competente	320
1. Competencia en razón de la materia.....	320
2. Los fueros.....	325
3. Inhibición, excusa y recusación.....	326
III. Trámite de la acción	332
1. Presentación, recepción y registro de la demanda.....	332
2. Admisión, inadmisión o rechazo.....	333
3. Sustanciación, audiencia pública y práctica de prueba.....	340
4. Terminación del proceso.....	363
4.1. Desistimiento.....	363
4.2. Allanamiento.....	365
4.3. Sentencia.....	366
4.4. Archivo por cumplimiento, revocatoria, derogatoria o modificación del acto en la sustanciación de la causa.....	377
5. Reparación integral, responsabilidad y repetición.....	379
6. Cumplimiento del fallo y violaciones procesales.....	388
6.1. La acción de incumplimiento de sentencia.....	389
6.2. Autos de verificación del cumplimiento del fallo.....	391

**TERCERA PARTE
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
POR OMISIÓN**

Capítulo Séptimo

**ASPECTOS SUSTANTIVOS DE LA OMISIÓN
INCONSTITUCIONAL**

I. Las concepciones de omisión en el control abstracto de constitucionalidad	397
1. Concepto amplio de omisión.....	398
2. Concepto restringido de omisión.....	399
II. Tipología de omisiones inconstitucionales	401

1. Omisión legislativa y omisión de otras funciones y funcionarios públicos.....	401
2. Omisión legislativa absoluta y omisión legislativa relativa.....	402
3. Omisión legislativa formalmente considerada y omisión legislativa materialmente considerada.....	402
4. Omisión por mora y omisión por negación.....	403
5. Omisión que afecta y omisión que no afecta a los derechos fundamentales.....	403
6. Omisión evitable y omisión inevitable.....	403
7. Omisiones creadas por la jurisprudencia constitucional.....	404
8. Omisión por declaratoria de inconstitucionalidad, modificación o cambio constitucional y por falta de impulso al proceso de creación de normas.....	405
III. Elementos que configuran la omisión inconstitucional.....	407
1. Inacción que afecta a la eficacia y a la fuerza normativa de la Constitución.....	407
2. Inejecución de mandatos constitucionales heteroaplicativos o programáticos.....	408
3. Mandato explícito de hacer.....	411
4. Inobservancia total o parcial del precepto constitucional.....	411
5. Que la omisión se produzca una vez vencido el plazo previsto en la Constitución o luego del que otorgue la Corte Constitucional.....	412
6. Que la omisión provenga de las instituciones del Estado.....	415
IV. Objeciones frente al control de la omisión inconstitucional.....	416
1. La afectación al principio de separación de poderes.....	417
2. La objeción contramayoritaria frente a la omisión inconstitucional.....	420
3. La superación de la tesis del legislador negativo y la peligrosa actividad legisferante del órgano de control.....	422
4. La judicialización de una cuestión política y la politización del órgano que ejerce el control de la omisión.....	425
V. Mecanismos para superar la omisión inconstitucional.....	429
1. Mecanismos básicos.....	429
1.1. Simple denuncia.....	430
1.2. Recomendación.....	430
1.3. Fijación de plazo para superar la omisión.....	430

2. Mecanismos intermedios.....	432
3. Mecanismos extremos.....	434
3.1. Resarcimiento o indemnización económica como último recurso.....	434
3.2. Dictación de la norma o ejecución del acto por parte del órgano de control constitucional en caso de omisión absoluta.....	435
3.3. Emisión de sentencias manipulativas en caso de omisión relativa.....	436
a) Sentencias interpretativas o de constitucionalidad condicionada.....	438
b) Sentencias exhortativas o monitorias.....	441
c) Sentencias aditivas o normativas.....	443

Capítulo Octavo

NATURALEZA JURÍDICA

I. Antecedentes del instituto en el Derecho Comparado.....	453
II. Es un proceso constitucional de alcance general.....	458
III. Es un proceso orgánico y ajeno al control abstracto por acción.....	462
IV. Es un proceso ejecutivo cuando se trata de omisiones absolutas.....	465
V. Posee naturaleza normativa subsidiaria y temporal en caso de omisiones absolutas.....	470
VI. Posee naturaleza normativa definitiva en caso de omisiones relativas.....	472

Capítulo Noveno

OBJETO Y FINALIDAD

I. Objeto de la acción de inconstitucionalidad por omisión.....	481
1. Tipología de normas constitucionales.....	481
1.1. Normas constitucionales por su finalidad.....	482
1.2. Normas constitucionales por el contenido o materia regulada.....	482
1.3. Normas constitucionales por la forma de producción de sus efectos.....	484
2. Normas constitucionales sobre las que cabe la acción de inconstitucionalidad por omisión.....	486

3. El caso de las cláusulas constitucionales que no contienen un mandato de dictar normas: la ausencia de trámite.....	488
II. Finalidad del instituto.....	490
1. Proteger la eficacia y fuerza normativa de la Constitución.....	490
2. Respeto a la seguridad jurídica.....	492
3. Distinción entre reserva legal y mandato de legislar.....	494

Capítulo Décimo

**CUESTIONES PROCESALES
DE LA ACCIÓN**

I. Falta de regulación de requisitos de procedencia del instituto.....	499
1. Establecer la relación entre la omisión y el mandato constitucional vulnerado.....	499
2. Demostrar que el mandato constitucional impone una obligación de hacer.....	500
3. Delimitar el tipo de omisión inconstitucional cuya declaración se pretende.....	502
II. La ausencia de causales de improcedencia de la acción.....	504
III. Reglas de legitimación.....	505
1. El conflicto normativo de las reglas de legitimación activa.....	505
2. Legitimación activa.....	507
2.1. Legitimación en la causa.....	507
a) La persona natural por sí misma o de forma colectiva.....	507
b) Comunidades, pueblos y nacionalidades.....	508
2.2. Legitimación en el proceso.....	509
a) Las personas naturales o los colectivos no requieren comparecer mediante representante o apoderado.....	509
b) La persona jurídica de derecho público o privado por medio de representante legal.....	510
c) Las instituciones públicas que no poseen personería jurídica.....	511
3. Legitimación pasiva.....	512
3.1. Las autoridades e instituciones públicas según el texto constitucional.....	512

3.2. Los órganos con competencia normativa según la ley.....	513
IV. Requisitos básicos de la demanda.....	515
V. Juez competente: competencia en razón de la materia.....	519
VI. Trámite de la acción.....	521
1. Las normas procesales comunes del control abstracto de constitucionalidad inaplicables a la omisión inconstitucional.....	521
2. Presentación, recepción y registro de la demanda.....	523
3. Admisión, inadmisión o rechazo.....	524
4. Sustanciación, audiencia pública y práctica de prueba.....	530
5. Terminación del proceso: únicamente a través de sentencia.....	536
6. Ejecución del fallo.....	545
6.1. Ejecución del fallo luego del vencimiento del plazo razonable otorgado por la Corte Constitucional.....	546
6.2. Vías de ejecución ante la persistencia de la omisión.....	548
a) La acción de incumplimiento de sentencia.....	549
b) Autos de verificación del cumplimiento del fallo.....	550
Bibliografía.....	551