

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

JOSE ERNESTO BAZURTO CAÑOLA, en calidad de procurador común de varios ex combatientes del conflicto bélico del Alto Cenepa contra el Perú dentro del CASO No. 69-16-AN que se sigue contra el MINISTERIO DE DEFENSA, CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y OTROS ante usted comparezco para solicitar la nulidad de la sentencia expedida el 24 de marzo del 2020 por error en la aplicación del procedimiento constitucional y violación expresa de la normativa constitucional prevista para la sustanciación de la demanda de acción por incumplimiento normativo de acuerdo a los siguientes antecedentes de hecho y de derecho:

1.-Con fecha 17 de marzo, notificada en mi correo electrónico con fecha 24 de Marzo del 2021 se dicta una sentencia en el siguiente sentido:

“Esta Corte Constitucional observa que la presente acción fue admitida a trámite mediante auto del 5 de julio de 2016 y respecto del reclamo previo la entonces Sala de Admisión señaló: “Reclamo Previo. - De la revisión de la demanda consta que el accionante señala que “el reclamo previo consta como anexo a la presente demanda (...)”¹²

“22. Sin embargo, de lo manifestado en este auto, esta Corte ha verificado del expediente que no existe tal reclamo previo o pieza procesal alguna en la que los accionantes hayan reclamado el cumplimiento de las obligaciones a las entidades accionadas, y, en especial, ha verificado que no consta ningún documento adjunto a la demanda que tenga relación con el reclamo previo ni argumento o enunciado alguno de cómo se ha realizado este reclamo a las entidades accionadas”

23. Los accionantes tampoco aportaron ningún documento, argumento o enunciado sobre la realización del reclamo previo en la etapa de prueba que tuvo lugar en la presente causa y que fue ordenada por la jueza ponente en auto del 19 de octubre de 2019 conforme al artículo 57 de la LOGJCC, pese a que este era uno de los alegatos de las entidades accionadas.

24. Frente a esta situación, de acciones por incumplimiento admitidas en las que no se ha acompañado prueba del reclamo previo, este Organismo ha señalado en sentencia No. 003-11-AN/19 del 28 de mayo de 2019: “A pesar de lo mencionado por la sala de admisión, el reclamo previo es un presupuesto fundamental para la configuración del incumplimiento de normas, así como de decisiones emitidas por organismos internacionales de protección de derechos humanos. De conformidad con el artículo 54 de la LOGJCC, para que se configure el incumplimiento, el accionante debe reclamar el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Sólo si el incumplimiento se mantiene o si el reclamo no ha sido contestado en el término de cuarenta días, el incumplimiento se considerará configurado”

“25. El defensor de los accionantes, en la audiencia pública que tuvo lugar en la presente causa, manifestó de forma genérica que al haber sido admitida la presente causa, debe conocerse y aceptar sus pretensiones”

26. En efecto, como lo alegan los accionantes, el reclamo previo es un requisito de admisión de las acciones por incumplimiento, como se señala en el numeral 4 del artículo 55 y numeral 4 del artículo 56 de la LOGJCC, pero no obsta a que ese requisito sea además un presupuesto necesario o requisito esencial de la acción por incumplimiento. En este sentido esta Corte ha señalado:

28. Esto se desprende de las reproducciones efectuadas en párrafos precedentes, en las que varias sentencias han precisado que es necesario que se efectúe el reclamo previo para la acciones por incumplimiento de norma, no como una formalidad, sino como un presupuesto para que se configure el incumplimiento, pues su razón de ser es permitir a la autoridad informarse sobre el asunto²² conceder a quien tiene que satisfacer la obligación, la oportunidad de subsanar el incumplimiento y tomar acciones para cumplir lo requerido²³,

y solo en el evento que el incumplimiento persista o transcurra el tiempo previsto en la ley sin contestación, procede la presentación de una acción por incumplimiento.

29. Asimismo, se ha verificado que en acciones por incumplimiento anteriores en las que se ha tratado sobre el incumplimiento de la Ley de Gratitud y Reconocimiento a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, se ha conocido sobre la acción en virtud de que los accionantes presentaron en el expediente constitucional la prueba del reclamo previo y que en varias sentencias de acciones por incumplimiento en general se verificó la existencia del reclamo previo

30. Por todo lo expuesto, el presente Organismo en sujeción a los precedentes de esta Corte y sin que sea necesaria otra consideración, por haberse incumplido con el reclamo previo que es un requisito fundamental para la configuración del incumplimiento en este tipo de acciones (acciones por incumplimiento), tal como se ha determinado en decisiones anteriores y recientemente en sentencias No. 003-11- AN/19, 008-11-AN/19 y otras, pasa a resolver”

2.-El procedimiento para acción de incumplimiento normativo se encuentra establecido en la LEY ORGÁNICA DE GARANTIAS JURISDICCIONALES, EN LA CONSTITUCIÓN Y EN EL REGLAMENTO DE SUSTANCIACIÓN DE PROCESOS DE COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, que al efecto establecen lo siguiente:

Reglamento de Sustanciación de procesos de Competencia de la Corte Constitucional

Art. 21.- Procesos constitucionales sujetos a admisión.- La Sala de Admisión conocerá y calificará la admisibilidad de las siguientes acciones: interpretación constitucional, públicas de inconstitucionalidad, por incumplimiento, conflicto de competencias, inconstitucionalidad por omisión, extraordinaria de protección, control constitucional de enmiendas, reformas y cambios constitucionales, consultas populares, y las acciones por ejercicio de control concreto de constitucionalidad.

La Corte observará que en las demandas o peticiones que se presenten conste la pretensión concreta, el señalamiento de la casilla judicial, constitucional o dirección de correo electrónico para recibir notificaciones, así como la firma o huella digital del accionante.

Las demás acciones constitucionales serán sorteadas directamente en el Pleno de la Corte y remitidas inmediatamente, por la Secretaría General, a la jueza o juez ponente para su sustanciación.

Art. 23.- Decisiones de la Sala de Admisión.- Los proyectos de providencia presentados serán conocidas por la Sala de Admisión, la que se pronunciará admitiendo, inadmitiendo, rechazando o disponiendo que se complete o aclare la demanda o solicitud, en el término de cinco días, bajo prevenciones de rechazo y archivo. La inadmisión procede cuando la demanda o solicitud no cumpla con los requisitos exigidos para el efecto, y siempre que no sean subsanables. En caso de que sean subsanables se deberá indicar con precisión los requisitos incumplidos para su respectiva corrección.

Art. 43.- Procedimiento.- La demanda de acción por incumplimiento de normas o actos administrativos de carácter general, 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, seguirá el trámite previsto en los Capítulos I, II y V del Título II de este Reglamento en cuanto a la recepción, registro, admisión, sorteo y sustanciación.

Una vez sorteado y recibido el expediente, la jueza o juez ponente elaborará el proyecto de auto mediante el cual se notificará a la persona accionada para que cumpla o justifique el incumplimiento en audiencia. Este auto será notificado dentro de las veinticuatro horas siguientes a la suscripción por parte de la jueza o juez ponente. La audiencia se llevará a cabo dentro del término de 48 horas posteriores a la notificación del referido auto.

Art. 44.- Conclusión de la audiencia y sentencia.- La audiencia concluirá el mismo día en que se instale la sesión del Pleno para conocer el proyecto de sentencia elaborado por la jueza o juez ponente, y la sentencia se expedirá dentro del término de cuarenta y ocho horas

siguientes.

LEY ORGÁNICA DE GARANTIAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECE LO SIGUIENTE:

Art. 56.- Causales de inadmisión.- La acción por incumplimiento no procede en los siguientes casos:

- 1. Si la acción es interpuesta para proteger derechos que puedan ser garantizados mediante otra garantía jurisdiccional.*
- 2. Si se trata de omisiones de mandatos constitucionales.*
- 3. Si existe otro mecanismo judicial para lograr el cumplimiento de la norma, sentencia, decisión o informe, salvo en los casos en los cuales, de no admitirse la acción por incumplimiento, se provoque un perjuicio grave e inminente para el accionante.*
- 4. Si no se cumplen los requisitos de la demanda.*

Art. 57.- Procedimiento.- Presentada la demanda a la Corte Constitucional, la sala de admisiones lo admitirá o inadmitirá conforme lo establecido en los artículos precedentes.

En caso de considerar admisible la demanda, inmediatamente se designará mediante sorteo a la jueza o juez ponente y dentro de las veinticuatro horas siguientes, se notificará a la persona accionada para que cumpla o justifique el incumplimiento en una audiencia que se realizará en el término de dos días, ante la jueza o juez ponente.

En la audiencia, la persona accionada comparecerá y contestará la demanda y presentará las pruebas y justificativos que considere pertinentes.

En caso de que existan hechos que deban justificarse, se podrá abrir el término de prueba por ocho días tras los cuales se dictará sentencia. Si la persona accionada no comparece a la audiencia o si no existen hechos que deban justificarse, se elaborará el proyecto de sentencia y el Pleno dictará sentencia en el término de dos días tras la celebración de la audiencia.

3.- De la Lectura de la normativa aplicable sobre la acción por incumplimiento normativo se deduce claramente que la CORTE CONSTITUCIONAL ACTUAL incumplió la normativa prevista para la sustanciación de la acción por incumplimiento. Para el efecto se hacen las siguientes observaciones:

a.- Con fecha 5 de Julio del 2016, la JUEZA PONENTE DE ADMISIÓN, LA DRA TATIANA ORDEÑANA SIERRA, admite la demanda de ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO. En lo principal establece lo siguiente:

TERCERO.- De conformidad con lo prescrito en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, en armonía con el artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas o actos administrativos con efectos generales, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, siempre que la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible y que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias. CUARTO.- De la revisión de la demanda se advierte que el legitimado activo ha cumplido con todos los requisitos de admisibilidad exigidos en los artículos 55 y-56 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En virtud de lo señalado, así como de lo dispuesto en el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, esta Sala de Admisión, en ejercicio de su competencia, ADMITE a trámite la acción por incumplimiento N.º 0069-16-AN, sin que aquello constituyere pronunciamiento alguno sobre la materialidad de la pretensión. Procédase con el sorteo correspondiente para la sustanciación de la presente acción. NOTIFÍQUESE.-

En otras palabras en el momento procesal oportuno, antes del análisis de fondo, la Corte Constitucional verificó el cumplimiento de los requisitos de forma de la acción de incumplimiento entre

ellos la prueba del reclamo previo. Con fundamento a los anexos presentados en la demanda, la acción fue admitida al trámite por lo que causa debía pasar al análisis de fondo correspondiente, HABIENDO PRECLUIDO LA ETAPA DE ADMISIÓN. Esta admisión al trámite fue realizada por la CORTE CONSTITUCIONAL ANTERIOR, no obstante al haberse cesado ilegalmente por parte del CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL TRANSITORIO A LA ANTERIOR CORTE CONSTITUCIONAL, se designó a una nueva Corte Constitucional con claros intereses a favor de los grupos de poder y de las instituciones públicas bajo el régimen de LENIN MORENO. Dentro del resorteo de las causas, esta acción de incumplimiento recayó en manos de la JUEZA TERESA NUQUES, jueza cuyo historial profesional ha estado al servicio de la CAMÁRA DE COMERCIO DE GUAYAQUIL. Llama mucho la atención el actuar de la citada JUEZA, pues con fecha 26 de Junio del 2019, expide una providencia en la que ratifica la admisión al trámite de la causa y el cumplimiento de los requisitos que establece la Ley para la presentación de la acción de incumplimiento normativo y la continuación del proceso por principio de preclusión:

“Considerandos

5. *Habiéndose admitido la presente causa, corresponde, por principio de preclusión, continuar con su sustanciación por parte de la suscrita juez.*

6. *Las normas que rigen la sustanciación de las acciones por incumplimiento se encuentran establecidas en el artículo 52 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales ("LOGJCC") y normas relacionadas de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("CRSPCCC").*

7. *El artículo 57 de la LOGJCC dispone que una vez admitida la acción por incumplimiento, se notificará a la parte accionada y se celebrará una audiencia pública*”

La Dra. Teresa Nuques continuó actuando en la causa, sin hacer ninguna referencia a la alegada falta de prueba del reclamo previo sin embargo en la providencia del 17 de octubre del 2019, abre la causa prueba sin especificar cuáles son los hechos que deben justificar las partes violentando el procedimiento establecido en la norma, pese a que por escrito se le hizo conocer de su accionar irregular. En la sentencia la jueza establece que solicitó la prueba del reclamo previo a través de providencia. Es falso que la citada Jueza haya solicitado en su providencia del 17 de Octubre del 2019, que se presente la prueba del reclamo previo tal como lo afirma en su ponencia. La providencia de la citada jueza abre el término de prueba pero no aclara “cuales son los hechos que deben justificarse por las partes”. Es totalmente errado establecer que la JUEZA PONENTE, haya solicitado la prueba del reclamo previo, cuando expresamente no existe ninguna alusión a la misma durante toda su actuación. En la providencia citada la JUEZA PONENTE indica:

“Agréguese a los autos el escrito constante del expediente del 15 de Octubre de 2019. En lo principal se dispone: De conformidad con el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y por existir hechos que deben justificarse por las partes conforme lo dispuesto en la audiencia celebrada el día de hoy, se abre la causa a prueba por el término de 8 días contados a partir de la notificación de la presente providencia. Por secretaria póngase al despacho los escritos que hubieren sido presentados por las partes. Se reitera a la partes la obligación de presentar la ratificación de las intervenciones o poder suficiente que fueron ofrecidos en la audiencia que tuvo lugar.”

La jueza nunca aclaró cuales son los hechos que debía justificar el accionante. De la lectura del artículo 57 de la LOGJC es evidente que el término de prueba se abre para justificar hechos que se relacionan con el incumplimiento por parte de la accionada, sin embargo la JUEZA PONENTE CONSIDERÓ DENTRO DE SU PONENCIA DE SENTENCIA QUE ESE ERA EL MOMENTO EN EL QUE DEBIA JUSTIFICARSE LA PRUEBA DEL RECLAMO PREVIO. La Jueza Nuques al volver a EXAMINAR la prueba del reclamo previo en la fase de fondo, viola el derecho a la defensa y el principio de preclusión procesal. Por un lado la jueza en ningún momento solicitó que el accionante establezca, indique en que fojas se encontraba anexado el reclamo previo o lo volvió a solicitar dentro del término referido y por otro lado debió establecer expresamente que se encontraba analizando este punto para que las partes pudieran pronunciarse sobre el mismo, no obstante que la misma Jueza había ya declarado precluida la etapa de admisión donde se examinan estos requisitos y había expresado su conformidad con la admisión al trámite de la causa.

b.-El auto de admisión que dio por cumplido los requisitos de la acción de incumplimiento se encuentra en firme y no fue revocado por la Jueza ponente. De ello se desprende una garrafal contradicción en el proceso constitucional pues por un lado la JUEZA TATIANA ORDEÑANA da por cumplidos TODOS LOS REQUISITOS DE LA DEMANDA EN LA ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO NORMATIVO Y POR OTRO LADO LA JUEZA PONENTE TERESA NUQUES DA POR SENTADO EL INCUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DEL RECLAMO PREVIO EN SENTENCIA. La Jueza Nuques violentó el proceso pues debió declarar la nulidad de lo actuado por la AB. ORDEÑANA y haber

declarado inadmisibile la demanda o solicitar se la complete en el término correspondiente adjuntando la prueba del reclamo previo. No obstante que la JUEZA NUQUES TUVO LA OPORTUNIDAD PROCESAL DE SOLICITAR LA CORRESPONDIENTE ACLARACIÓN O AMPLIACIÓN AL ACCIONANTE SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE ESTE REQUISITO O PUDO TAMBIEN DEJAR SIN EFECTO LA PROVIDENCIA DE LA DRA TATIANA ORDEÑANA, expide un auto con fecha 26 de Junio del 2019 en la que da por PRECLUIDA LA ETAPA DE ADMISIÓN AL TRÁMITE Y DA POR SENTADO EL CUMPLIMIENTO DE TODOS LOS REQUISITOS DE LA DEMANDA.-

La sentencia entonces es insostenible y genera una paradoja en el marco del procedimiento constitucional pues el auto de admisión en donde se declara el cumplimiento de todos los requisitos de la demanda no fue anulado o dejado sin efecto, sino más bien ratificado por la misma JUEZA PONENTE. Incluso la Corte Constitucional tenía la obligación la aplicar el principio de buena fe procesal y el principio pro homine al momento de resolver. Es decir en caso de duda o de elementos contradictorios la hermenéutica constitucional imponía a la Jueza y a la Corte Constitucional dar por cumplido el requisito, pues su alegación como excepción formaba parte de la fase de admisión que ya había precluido, no pudiendo ser examinado nuevamente este requisito en la fase de fondo.-

c.- La sentencia expedida en el presente recurso incumple los mismos parámetros constitucionales establecidos por este organismo sobre la motivación. Cabe recordar que la sentencia debe decidir sobre todos los puntos de la Litis especialmente en relación al fondo de la cuestión planteada.- Chiovenda la define como la resolución

del juez que, acogiendo o rechazando la demanda, afirma la existencia o la inexistencia de una voluntad concreta de la ley, que garantiza un bien o lo que es igual, respectivamente, la inexistencia o existencia de una voluntad de la ley que le garantice un bien al demandado. La sentencia es un acto de declaración en la que se puede extinguir, modificar o reconocer una situación jurídica emanada de una autoridad pública, parte integrante de un poder del Estado que le ha conferido esa potestad y que debe ejercerla de acuerdo a su propia competencia. Desde el punto de vista de sus efectos, la sentencia es la forma más natural de terminación del proceso que da por finalizada la función judicial, estableciendo una solución al conflicto y que permite ejercitar a los órganos jurisdiccionales la competencia de hacer cumplir lo juzgado o a las partes ejercitar su facultad de entablar contra dicha solución los recursos que la ley le reconoce. A esa definición formal siguiendo la doctrina española hay otras que hacen énfasis en los aspectos materiales como Montero Aroca, que la define como la aplicación de la norma a los casos controvertidos, siguiendo el sistema lógico de las premisas (premisa mayor, premisa menor y conclusión) de acuerdo con la formación de la ley y siempre bajo el vocablo latino de que la sentencia resuelve todo el pleito. La sentencia, entendemos que es un acto jurídico procesal que dirime un conflicto, reconoce, declara o extingue una situación jurídica con implicaciones sociales directas a través de un representante de un poder del Estado obligado a respetar la legalidad, seguridad jurídica y los derechos fundamentales del hombre dentro de un marco normativo establecido. La misma jurisprudencia de la Corte Constitucional establece de manera clara que la sentencia debe resolver todos los puntos de la controversia. **En el caso de la especie, no hay ninguna referencia a los argumentos de fondo de las partes ni tampoco EXISTE la relación y la pertinencia a las pruebas aportadas en el proceso CON LA SENTENCIA. En la sentencia la Corte Constitucional ha**

manifestado arbitrariamente que puede volver a revisar los requisitos de admisibilidad en la sentencia no obstante eso no la exime de pronunciarse también sobre la controversia de fondo que se ha planteado.- En su razonamiento insólitamente la JUEZA PONENTE TERESA NUQUES, expresa que la demanda expresa que la prueba del reclamo previo se encuentra anexada e indica que tales anexos al parecer no existirían, no obstante de la revisión del escaneo de la demanda se certifica que se presentaron 109 hojas como anexos. Esta revisión de los anexos fue realizada en su momento por la anterior Corte Constitucional a través de la jueza Tatiana Ordeñana, la que dio por cumplido este requisito.- La señora JUEZA PONENTE volvió a ratificar la providencia de la Jueza Ordeñana pero en su ponencia solo INDICA DE MANERA GÉNÉRICA QUE NO ENCUENTRA LOS ANEXOS, pese a que la misma demanda escaneada y subida al sistema refleja la existencia de 109 fojas de anexos.

En consecuencia la sentencia incumple los mismos parámetros y estándares establecidos por la Corte Constitucional para la correcta motivación de las resoluciones de lo poderes públicos.-

4.-La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ha establecido los efectos de la violación del trámite constitucional en el artículo 22.- Al haberse demostrado que se ha sustanciado irregularmente esta causa, solicito se declare la nulidad de todo lo actuado por la JUEZA PONENTE TERESA NUQUES POR EVIDENTE ERROR EN LA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL Y VIOLACIÓN EXPRESA DE LA NORMATIVA PREVISTA PARA LA ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO NORMATIVO Y SE DISPONGA RETROTRAER LA PRESENTE CAUSA A COSTA DE LA JUEZA PONENTE A PARTIR DEL AUTO DE

ADMISIÓN DE LA JUEZA TATIANA ORDEÑADA DEL 5 DE JULIO DEL 2016, ORDENANDO QUE SE REALICE UN NUEVO SORTEO PARA QUE CONOZCA UN NUEVO JUEZ PONENTE SOBRE LA PRESENTE CAUSA.-

También merece atención el EXCESIVO RETARDO EN LA SUSTANCIACIÓN DE ESTA CAUSA que produce una grave afectación a los derechos de los accionantes por el tiempo transcurrido. La demanda fue presentada el 10 de Junio del 2016 y hasta la presente fecha han transcurrido 5 años para que la Corte Constitucional recién se haya pronunciado sobre su improcedencia sobre el fundamento de un requisito de forma (la prueba del reclamo previo). La Causa fue sorteada en manos de la JUEZA TERESA NUQUES el 30 de abril del 2019, es decir la Jueza tardó cerca de dos años en sustanciar la causa, pese a que la misma norma alegada por la JUEZA (57 DE LA LEY ORGANICA DE GARANTIAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL) le daba 24 horas para convocar a audiencia, 8 días de término para el periodo de prueba y 24 horas más para dictar sentencia. Esto constituye un evidente retardo en la administración de justicia por lo que solicito se ordene al CONSEJO DE LA JUDICATURA que se inicie la apertura de un expediente disciplinario a efectos de sancionar a la citada JUEZA por la mora y el retardo injustificado.

5.-Las notificaciones las seguiremos recibiendo en las casillas judiciales y correos electrónicos señalados

AB. ANGGIE MARISCAL VITERI

REG. 09-2020-262