



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

Quito, D. M., 10 de agosto de 2015

**SENTENCIA N.º 049-16-SIS-CC**

**CASO N.º 0107-11-IS**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 18 de octubre del 2011, el doctor César Augusto Cordero Moscoso en calidad de rector titular de la Universidad Católica de Cuenca, presentó acción de incumplimiento de la sentencia constitucional N.º 002-09-SAN-CC, dictada el 2 de abril del 2009, por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 18 de octubre del 2011, certificó que respecto a la acción N.º 0107-11-IS, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, sin embargo de lo expuesto, se deja constancia que la presente causa tiene relación con el caso N.º 0005-08-AN, el mismo que se encuentra resuelto.

Mediante memorando N.º 0681-CC-SG del 17 de noviembre de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado en sesión extraordinaria del Pleno del Organismo, el 16 de noviembre de 2011, remitió el expediente a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.

El 6 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

En virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 81 y disposición transitoria cuarta del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general de la Corte Constitucional remitió a la doctora Ruth Seni Pinoargote, mediante memorando N.º 023-CCE-SG-SUS-2013, del 8 de enero de 2013, los casos sorteados por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión

extraordinaria de jueves 3 de enero de 2013, entre los cuales se encuentra el caso N.º 0107-11-IS.

Mediante providencia de 28 de octubre del 2014, la doctora Ruth Seni Pinoargote, jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa signada con el N.º 0107-11-IS, y dispuso que se notifique con el contenido de la providencia a los jueces del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 3 con sede en Cuenca, al alcalde y procurador síndico del Gobierno Municipal del cantón Morona, a fin de que en el término de 10 días, emitan un informe debidamente motivado argumentando sobre las razones del incumplimiento que se demanda conforme lo establecido en el artículo 164 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Sentencia constitucional cuyo cumplimiento se demanda**

El accionante señala que se ha incumplido la sentencia N.º 002-09-SAN-CC, dictada por la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro del caso 0005-08-AN, que resolvió lo siguiente:

1.- Negar la acción por incumplimiento planteada por los señores Silvia Game Muñoz y Alfredo Luna Narváez, en contra señor Procurador General del Estado, por improcedente.

2.- Conceder la acción por incumplimiento planteada por los señores Silvia Game Muñoz y Alfredo Luna Narváez en contra del señor Gerente General de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, en los siguientes términos:

De conformidad con los artículos 86 numeral 3 de la Constitución de la República y 44 numeral 3 de las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición, se dispone a los señores Gerente General y Subgerente Regional de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, cumplan con el artículo 23 de la Ley Reformatoria a la Ley sobre Discapacidades y con los dictámenes emitidos por el señor Procurador General del Estado el 24 y 25 de agosto del 2006. Así mismo, se recuerda al señor Gerente General y Subgerente Regional de la CAE, que el dictamen contenido en oficio N.º 01421, no afecta los derechos de los accionantes toda vez que fue emitido con posterioridad al momento en que obtuvieron las respectivas autorizaciones del CONADIS y al amparo de lo previsto en los dictámenes N.º 27235 y 27338 de 24 y 25 de agosto del 2006; por tanto, el dictamen 01421 no puede ser aplicado de manera retroactiva. Por consiguiente, una vez recibidas las facturas, proformas o *documento asimilable, para el caso de automóviles usados* (que acredite las características individuales de los automóviles que se pretenden importar y la respectiva transferencia de dominio del propietario anterior) **deben limitarse a expedir** las respectivas órdenes de embarque en favor de los accionantes.



Con esos fines, se confiere a la CAE, **15 días término**, contados a partir de la presentación de las facturas, proformas, **o documentos asimilables señalados (para el caso de automóviles usados)**, para emitir las órdenes de embarque relacionadas a los automóviles solicitados por las partes, esto es: automóviles automáticos (ortopédicos de conformidad al artículo 88 del Reglamento a la Ley sobre Discapacidades), de hasta tres años de fabricación anteriores al modelo de la fecha de autorización del Consejo Nacional de Discapacidades.

Se recuerda al señor Gerente General y Subgerente Regional de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, que el incumplimiento de sentencias emitidas por la Corte Constitucional encuentra sanción en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, que al respecto dispone:

*(...) Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar.*

3.- En ejercicio de la atribución prevista en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República, se declara la inconstitucionalidad por el fondo del dictamen No. 01421 del 23 de junio del 2008 emitido por el señor Procurador General del Estado, Dr. Diego García, declarando su expulsión del ordenamiento jurídico.

4. En ejercicio de la atribución prevista en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República, se *resuelve mediante inconstitucionalidad reductora la expulsión del ordenamiento jurídico ecuatoriano de la palabra "constitucionales" que constan en el artículo 3 literal e) y artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.* En consecuencia, el señor Procurador General del Estado en adelante, deberá abstenerse de emitir dictámenes en las que se haga interpretación de normas constitucionales, so pena de incurrir en arrogación de funciones.

5. En ejercicio de la atribución prevista en el artículos 436 numerales 1 y 3 de la Constitución de la República, se declara la interpretación constitucional condicionada del artículo 44 literal b de la Ley Orgánica de Aduanas y, por tanto, se deberá interpretar los términos "factura comercial" como una exigencia de documentos respecto a vehículos nuevos; asimismo, se deberá tener como satisfecho este requisito con la presentación del documento equivalente que se pueda obtener para los vehículos usados que pretenda importar la población discapacitada.

6. Publicar la presente Sentencia en el Registro Oficial. **Notifíquese** (El resaltado corresponde al texto).

### De la demanda y sus argumentos

El accionante indica en lo principal, que existe un precedente constitucional pronunciado por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 002-09-SAN-CC del 2 de abril del 2009, dentro del caso N.º 0005-08-AN, en la cual, se señala "en su ratio decidendi que las interpretaciones que

sobre la Ley realiza el Procurador General del Estado, constituyen normativa vinculante, es decir de obediencia obligatoria”.

Se expresa que el Gobierno Municipal del cantón Morona, ha consultado al procurador general del Estado, lo siguiente:

1. Si se puede exigir que un centro de educación superior público o particular cofinanciado por el Estado, propietario de bienes inmuebles beneficiados por obra pública municipal, pague las contribuciones especiales de mejoras correspondientes.
2. Al encontrarse en contradicción la Ley Orgánica de Régimen Municipal y la Ley Orgánica de Educación Superior, en cuanto al pago y cobro de contribuciones especiales de mejoras, cuál de las dos leyes se debe aplicar para dicho cobro.
3. La municipalidad está obligada a exonerar del pago de contribuciones de mejoras a los centros de educación superior públicos o particulares cofinanciados por el Estado. Acomodar numerales

En este sentido se señala que el procurador general del Estado en respuesta a dicha solicitud ha expresado: “... en contestación a las tres consultas formuladas, el Municipio de Morona no puede exigir a los Centros de Educación Superior Públicos o Particulares cofinanciados por el Estado, el pago de las contribuciones especiales de mejoras”.

Se alega que pese a existir este pronunciamiento y el precedente constitucional antes referido, “la Municipalidad de Morona, el 02 de febrero de 2011 a las 08:30 inicia un juicio coactivo en contra de la Universidad Católica de Cuenca para cobrar contribución especial de mejoras; sin considerar, pese a ser de su conocimiento que, la Universidad Católica de Cuenca es una entidad Particular Cofinanciada por el Estado”; por lo tanto, a decir del accionante “está exonerada del pago de contribuciones especiales de mejoras”.

Refiere que el 4 de julio de 2011, el Tribunal Distrital de lo Fiscal con sede en Cuenca, dentro del juicio coactivo N.º 016-2011, sentenció rechazando la demanda de excepciones al procedimiento coactivo N.º 016-2011 propuesto por la Universidad Católica de Cuenca, en contra del señor tesorero municipal del cantón Morona en calidad de juez de coactivas, y declaró la validez del procedimiento coactivo, y no se consideró “en ninguna de sus partes argumentativas el pronunciamiento interpretativo de la Procuraduría General del





Estado y lo señalado en el Art. 37 de la Ley Orgánica de Educación Superior que exonera de todo impuesto y contribuciones fiscales, municipales, especiales, incluyendo las de la Contraloría General del Estado”.

Manifiesta que conforme manda el artículo 2 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y por constituir precedente constitucional, la sentencia N.º 002-09-SAN-CC, los jueces fiscales, debieron aplicar dicho pronunciamiento de la Corte Constitucional, puesto que el precedente constitucional vinculante es aquella regla jurídica expuesta en un caso particular y concreto que la Corte Constitucional decide establecer como regla general; por ende a decir del accionante, “deviene en un parámetro normativo para la resolución de futuros procesos de naturaleza homóloga”.

Finalmente se alega que ni el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 3 con sede en Cuenca, ni la municipalidad de Morona, pese a estar advertidos, se han pronunciado en lo más mínimo, sobre el pronunciamiento interpretativo de la Procuraduría General del Estado, ni sobre el precedente constitucional expedido por la Corte Constitucional; señalando el accionante que:

esta falta de referencia nos conduce necesariamente a colegir que, además, los órganos públicos aludidos, violando el principio de reserva legal -Art. 226 Constitución Ecuatoriana-; también violan el principio de interdicción de la arbitrariedad; que prohíbe que una resolución carezca de fundamentación objetiva; como lo congruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión. Es decir, desprendiéndose de toda razón para explicarlo; y así ha sucedido; pues, por múltiples veces se ha requerido que el Tribunal y el Gobierno Municipal se pronuncien sobre la interpretación de la Procuraduría General del Estado y sobre el precedente constitucional vinculante de la Corte Constitucional; estando hasta la fecha huérfanos de esa respuesta. Está claro que, la arbitrariedad es contraria a la justicia, al Derecho, a una fundamentación objetiva y a la congruencia de la realidad.

### **Pretensión**

Con estos antecedentes, el legitimado activo solicitó que la Corte Constitucional:

... en resolución se ordene al Gobierno Municipal del Cantón Morona a cumplir, por ser de su obligación constitucional y legal; el precedente constitucional expresado por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 002-09-SAN-CC en el caso 005-08-AN de 02 de abril de 2009 y; de igual forma, se le obligue al antes mencionado Gobierno Municipal a cumplir el pronunciamiento de Procuraduría General del Estado por tener el carácter de fuerza vinculante y obligatoria.

## **De la contestación y sus argumentos**

### **Jueces del Tribunal de lo Contencioso Tributario con sede en Cuenca**

Mediante escrito presentado el 12 de noviembre del 2014, los doctores Rodrigo Vicente Patiño Ledesma y Marco Aurelio Tobar Solano, jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario, en atención a lo dispuesto en la providencia del 28 de octubre del 2014 a las 08:25, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, en lo principal, exponen lo siguiente:

De la revisión del juicio de excepciones N.º 01501-2011-0039 que se tramitó en el Tribunal de lo Fiscal N.º 3 con sede en Cuenca (hoy Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario), se tiene que ni en la demanda, ni en escrito alguno presentado dentro del proceso por la Universidad Católica de Cuenca, se hace mención alguna a la sentencia N.º 002-09-SAN-CC dictada por la Corte Constitucional, de ahí que la supuesta advertencia que habría hecho dicho centro educativo a los jueces de éste tribunal de justicia tributaria, no existe. Tampoco es cierta la afirmación efectuada en el escrito que contiene la acción de incumplimiento, respecto a que en la sentencia dictada dentro del juicio N.º 010501-2011-0039, no existe referencia sobre "... el pronunciamiento interpretativo de la Procuraduría General del Estado y lo señalado en el Art. 37 de la Ley Orgánica de Educación Superior...", así, en la sentencia en mención que fue dictada el 4 de julio de 2011, y sobre la cual, el hoy accionante, no presentó recurso de casación, por ende, se encuentra ejecutoriada, en el considerando 3.3 se indicó:

El artículo 135 del Código Orgánico Tributario dice: "Quienes pueden consultar.- Los sujetos pasivos que tuvieren un interés propio y directo; podrán consultar a la administración tributaria respectiva sobre el régimen jurídico tributario aplicable a determinadas situaciones concretas o el que corresponda a actividades económicas por iniciarse, en cuyo caso la absolución será vinculante para la administración tributaria.- Así mismo, podrán consultar las federaciones y las asociaciones gremiales, profesionales, cámaras de la producción y las entidades del sector público, sobre el sentido o alcance de la ley tributaria en asuntos que interesen directamente a dichas entidades. Las absoluciones emitidas sobre la base de este tipo de consultas solo tendrán carácter informativo.- Solo las absoluciones expedidas por la administración tributaria competente tendrán validez y efecto jurídico, en relación a los sujetos pasivos de las obligaciones tributarias por ésta administrados, en los términos establecidos en los incisos anteriores, por lo tanto, las absoluciones de consultas presentadas a otras instituciones, organismos o autoridades no tendrán efecto jurídico en el ámbito tributario... El artículo 2 del Código Orgánico Tributario trata de la supremacía de las normas tributarias, y manda que las disposiciones de este código y de las demás leyes tributarias, prevalecerán sobre toda otra norma de leyes generales y especiales y solo podrán ser modificadas o derogadas por disposición expresa de otra ley destinada





específicamente a tales fines. En consecuencia, no serán aplicables por la Administración ni por los órganos jurisdiccionales las leyes y decretos que cualquier manera contravenga este precepto. De las disposiciones legales mencionadas y transcritas, se puede concluir, que en materia tributaria no tiene carácter vinculante la absolución de consultas que sobre ella haga la Procuraduría General del Estado.

Manifiestan que es imprescindible señalar que en el considerando 3.1 de la sentencia dictada en el juicio de excepciones N.º 010501-2011-0039, se hace un largo y sustentado análisis sobre la exoneración o exención legal que alegaba tener la demandante Universidad Católica de Cuenca, sobre el pago de contribuciones especiales o de mejoras, en las que se menciona que el Tribunal de lo Fiscal N.º 3 con sede en Cuenca, en otros procesos similares sujetos a su conocimiento y resolución, había sido del criterio que la exención legal contenida en el artículo 83 de la Ley de Educación Superior (Actual Art. 37 de la LOES) si alcanzaba a las contribuciones especiales o de mejoras; sin embargo, la Sala de lo Fiscal de la ex Corte Suprema de Justicia en fallos de triple reiteración, dictados dentro de los expedientes Nros. 14-2006 publicado en el Registro Oficial N.º 399 del 17 de noviembre del 2006; 16-2006 y 17-2006 publicado en el Registro Oficial N.º 412 del 7 de diciembre de 2006 y 19-2006 publicado en el Registro Oficial N.º 413 del 8 de diciembre de 2006, ha establecido que el aludido artículo excluye expresamente a las tasas y contribuciones especiales de mejoras, dado que no cabe extender su aplicación a una especie tributaria no comprendida expresamente en la norma, fallos que han sido dictados dentro de sendos recursos de casación.

Los jueces en mención indican que de conformidad con la Ley de Casación, artículo 19, la triple reiteración de un fallo de casación constituye "... precedente jurisprudencial obligatorio y vinculante ..." para la interpretación y aplicación de las leyes, por lo que expresan que "el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario del cual formamos parte como jueces debió acatar ese precedente, y así lo hizo en la sentencia de marras".

Respecto a la sentencia N.º 002-09-SAN-CC que fuera dictada dentro del caso N.º 0005-08-AN, manifiestan que "... dicha sentencia sedicta dentro de una acción de incumplimiento propuesta el 25 de noviembre de 2008, en la cual según consta del detalle de la demanda transcrita en la misma, la acción se presenta por el incumplimiento de las normas contenidas en los artículos 23 de la Ley Reformatoria sobre Discapacidades ...; y siendo el objeto de análisis el pronunciamiento efectuado por el señor Procurador General del Estado, en el cual se habría prohibido la importación de vehículos no ortopédicos y usados libres de impuestos a favor de personas con discapacidad, incumpliendo los mandatos de las normas y los convenios internacionales señalados...". Es decir,

que la vinculación que tiene esta sentencia se da sobre las personas y las normas que se encuentran expresamente señaladas en la misma, y referidas a un tema particular que tiene que ver con la importación de vehículos por parte de personas con discapacidad y no al pago de exoneración del mismo de las contribuciones especiales o de mejoras.

Finalmente, se señala que en la sentencia del 4 de julio del 2011 a las 09:00, dictada por el Tribunal de lo Fiscal N.º 3 con sede en Cuenca, se transcribe el numeral 3 del artículo 237 de la Constitución de la República del Ecuador, que respecto a la absolución de consultas con carácter vinculante que le corresponde al procurador general del Estado indica que esta se da "... en aquellos temas en que la Constitución o la ley no otorguen competencias a otras autoridades u organismos"; es así que conforme al artículo 135 del Código Tributario, "... solo las absoluciones expedidas por la administración tributaria competente tienen plena validez y efecto jurídico en relación a los sujetos pasivos de las obligaciones tributarias..."; por lo tanto, las absoluciones de consultas presentadas a otras instituciones, organismos o autoridades no tendrán efecto jurídico en el ámbito tributario.

#### **Alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Morona**

Mediante escrito de 19 de noviembre de 2014, el licenciado Vicente Arteaga Cruz y doctor Mario Andrés Bermeo Guzmán, alcalde encargado y procurador síndico respectivamente del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Morona, en respuesta a la providencia del 28 de octubre del 2014 a las 08:25, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, exponen lo siguiente:

La Universidad Católica de Cuenca ha sido y es propietaria de una gran extensión de terreno ubicado en el centro de la ciudad de Macas, cantón Morona, provincia de Morona Santiago, y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Morona, ha realizado la construcción de mejoras de adoquinado en un valor total de USD 85.725,15 emitiendo títulos desde el 2005 y otros rubros por concepto del alcantarillado sanitario.

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Morona conforme manda las disposiciones, legales, ordenanzas vigentes y sentencias emitidas por la autoridad competente ha resuelto la emisión de los títulos correspondientes, y mediante oficio N.º 49-JECGMCM del 18 de mayo de 2010, suscrito por el abogado de coactivas, dirigido a la Dirección de Avalúos y Catastros, en su parte textual dice: "... no existía razón, legal ni técnica para que se deje de generar los





catastros y la emisión de los títulos de crédito a la Universidad Católica de Cuenca extensión Macas por parte del departamento de Avalúos-Catastros y Estadísticas de la municipalidad”.

El representante legal de la Universidad Católica de Cuenca presentó por primera vez ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 3 de la ciudad de Cuenca, excepciones de pago al juicio coactivo por varios títulos de crédito, por concepto de adoquinado y alcantarillado, por un monto total de \$ 29.741,10 (proceso signado con el N.º 0068-2010). Dicho órgano jurisdiccional, el 14 de diciembre de 2010, dictó sentencia, dejando a salvo el derecho que tiene la administración demandada, para que de conformidad con la ley proceda al cobro de las obligaciones contenidas en los títulos de crédito emitidos por concepto del alcantarillado sanitario y adoquinado, el cual por corresponder a contribuciones especiales de mejoras, no está exonerada la Universidad Católica de Cuenca.

Mediante juicio coactivo N.º 016-2011, del 2 de febrero de 2011 a las 08:30, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Morona, dictó auto de pago en contra de la Universidad Católica de Cuenca, representada legalmente por su rector doctor César Augusto Cordero Moscoso, por mantener obligaciones tributarias pendientes, como son títulos de crédito de adoquinado y alcantarillado sanitario, por un valor de cuarenta y siete mil trescientos cincuenta y un dólares con setenta y un centavos (\$ 47.351,71) más los intereses calculados a la presente fecha.

El doctor Cesar Augusto Cordero Moscoso, representante legal de la Universidad Católica de Cuenca, propuso el juicio de excepciones de pago –por segunda vez– dentro del juicio coactivo N.º 016-2011 ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 3 de la ciudad de Cuenca dentro del proceso N.º 0039-2011, el mismo que mediante sentencia del 4 de julio de 2011, rechazó la demanda propuesta por el representante legal de la mencionada institución de educación superior.

El 24 de octubre de 2011, el representante legal de la Universidad Católica de Cuenca deduce acción de protección, en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Morona, “por la supuesta restitución de los recursos confiscados que alcanza el valor de \$ 70.000,00 en el Juzgado Segundo de Garantías Penales y Tránsito de Morona Santiago, y con fecha 18 de diciembre del 2011, el juez del Juzgado Segundo de Garantías Penales y Tránsito declara sin lugar la presente acción de protección”.

El representante legal de la Universidad Católica de Cuenca, presenta apelación de la acción de protección, ante la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia

de Morona Santiago, proceso signado con el N.º 0001-2012. Después de un análisis exhaustivo, la referida Sala, el 20 de enero de 2012, resolvió desechar el recurso de apelación y confirmar la sentencia venida en grado, en todas sus partes.

El 27 de julio de 2012, el representante legal de la Universidad Católica de Cuenca, presentó acción de pago indebido ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 3 de la ciudad de Cuenca, dentro del proceso signado con el N.º 0073-2012, en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Morona, argumentando que se ha procedido a emitir obligaciones tributarias de manera ilegal. La Sala del tribunal en mención el 26 de julio de 2013, resolvió desechar la demanda por cuanto considera que no ha existido pago indebido y que se justifica plenamente los cobros de las obligaciones impagas a favor del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Morona.

El 1 de agosto del 2013, el representante legal de la Universidad Católica de Cuenca presentó ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 3 de la ciudad de Cuenca, el recurso extraordinario de casación, la Sala del tribunal en mención el 21 de agosto de 2013, después de un análisis jurídico deniega el recurso de casación presentado por el accionante y dispone el archivo del mismo.

Se sostiene que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Morona, ha procedido conforme a la legislación ecuatoriana que se encuentra vigente en el Código Tributario, y sobre la cual no ha existido reforma alguna en lo referente a la supremacía de las normas tributarias, adicionalmente señala, que el artículo 2 del Código Tributario establece que: "Las disposiciones de este Código y de las demás leyes tributarias, prevalecerán sobre toda otra norma de leyes generales. En consecuencia, no serán aplicables por la administración ni por los órganos jurisdiccionales las leyes y decretos que de cualquier manera contravengan este precepto...". En este contexto, refieren que la institución municipal ha actuado conforme dispone el Código Tributario en la relación jurídica entre el sujeto acreedor y el sujeto deudor, y que tiene como sustento el hecho imponible o el hecho generador del tributo.

Se manifiesta que el Gobierno Municipal del cantón Morona, ha realizado los cobros correspondientes por concepto de adoquinado y alcantarillado sanitario, mediante la emisión de títulos de crédito, en cumplimiento a las sentencias emitidas por Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 3 de la ciudad de Cuenca en los procesos signados con los Nros. 068-2010, 0039-2011 y 0073-2012.





Que el Gobierno Municipal del cantón Morona, al realizar los cobros por concepto de mejoras, como es adoquinado y alcantarillado sanitario, a favor de las propiedades de la Universidad Católica de Cuenca –extensión Macas– ha procedido de forma legal, en cumplimiento de la Constitución de la República del Ecuador en cuanto se refiere a que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, gozarán de autonomía política, administrativa y financiera; y conforme a la garantía que “ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propias de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República, es decir que no se podrá derogar impuestos, establecer exenciones, exoneraciones, participaciones o rebajas de ingresos tributarios y no tributarios”.

### **Procuraduría General del Estado**

Es importante señalar que conforme se desprende de la razón sentada por el actuario de la Corte Constitucional, de 30 de octubre de 2014, dentro de la presente acción de incumplimiento de sentencia, signada con el N.º 0107-11-IS, se notificó al procurador general del Estado, con el contenido del auto dictado por este Organismo el 28 de octubre de 2014 a las 08:25; sin embargo, el delegado de dicha autoridad, mediante escrito presentado el 5 de noviembre de 2014, únicamente ha fijado casilla constitucional y no se ha pronunciado sobre los fundamentos esgrimidos por el accionante en la presente acción.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, de conformidad con lo previsto en los artículos 429 y 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 3 numeral 11 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Dentro del marco señalado, en el texto constitucional, el artículo 436 numeral 9, ordena a la Corte Constitucional: “Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”, a la luz de dicho mandato, resulta

obligatorio para ésta Corte, determinar si la sentencia N.º 002-09-SAN-CC, expedida por la Corte Constitucional, para el período de transición, ha sido incumplida por parte del alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Morona.

En este sentido, la garantía de acción de incumplimiento, constituye un mecanismo efectivo de protección para los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de sus derechos, en donde las autoridades conminadas al cumplimiento de sentencias o dictámenes constitucionales, no han cumplido con lo ordenado, lo han hecho parcialmente, o por la contradicción existente entre sentencias o dictámenes constitucionales, no ha sido posible su ejecución.

Siguiendo este orden de ideas, cabe resaltar el criterio de esta Corte al determinar la competencia de este organismo dentro de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, expresado en la sentencia N.º 008-09-SIS-CC, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 54 del 6 de octubre de 2009 y ratificado en la sentencia N.º 027-14-SIS-CC, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 27 del 30 de diciembre de 2014, en la cual se señala:

Esta Corte deja claro que a partir de la activación de un incumplimiento de resoluciones, sentencias o dictámenes constitucionales, no se podrá pretender que el juez constitucional analice nuevamente el fondo de un asunto ya dilucidado previamente; por el contrario, su análisis se circunscribe en la ejecución de aquella sentencia o resolución ya expedida por el juez competente. No obstante, resulta evidente que el incumplimiento de sentencias o resoluciones, o a su vez el cumplimiento extemporáneo de las mismas, puede traer consigo una serie de violaciones a derechos constitucionales, por lo que la reparación integral al derecho conculcado se torna en una necesidad. Y es que la reparación integral a derechos constitucionales vulnerados, no sólo que es una opción para el juez constitucional, sino un deber y obligación, lo que evidentemente resulta ser piedra angular de un Estado garantista, constitucional, que vela por el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en la Constitución y aun aquellos naturales inherentes a la condición de persona humana...

### **Análisis constitucional**

#### **Naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento**

En líneas precedentes, al analizar la competencia de este Organismo dentro de una acción de incumplimiento, se determinó de manera general, que esta garantía constituye el mecanismo constitucional, mediante el cual el accionante persigue efectivizar la concreción de lo resuelto en una sentencia o dictamen constitucional, en tanto, el incumplimiento total o parcial, vulnera sus derechos



constitucionales; y en cuanto, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, para el período de transición, un proceso judicial solo puede entenderse como finalizado, cuando se ha cumplido de manera integral el fallo materia de la *litis*, así, en la sentencia N.º 012-09-SIS-CC, expresó:

A partir de esta necesidad, la Constitución de la República ha planteado la existencia de la denominada 'jurisdicción abierta', por lo cual, los procesos judiciales sólo terminan con la aplicación integral de la sentencia o reparación; en otras palabras "la causa no termina con la expedición de la sentencia sino hasta que se haya cumplido con todos los actos conducente a la reparación integral<sup>1</sup>.

En este punto, es importante destacar, tal como lo ha expresado esta magistratura constitucional, que las garantías jurisdiccionales, tienen una doble dimensión: subjetiva y objetiva. Subjetiva cuando se tutela el derecho constitucional del accionante de manera individual, a partir del análisis del caso en concreto, siendo que los efectos de la decisión recaen sobre los sujetos intervinientes en el proceso. Mientras que la dimensión objetiva, está orientada a una tutela integral de los derechos y garantías constitucionales, de ahí que a más de la resolución del caso en concreto, se crean reglas jurisprudenciales con carácter general y de obligatorio cumplimiento<sup>2</sup>.

En el presente caso encontramos que la sentencia demandada como incumplida, originada de una acción por incumplimiento, tiene una doble dimensión, en tanto, si bien dispone medidas de reparación a favor del accionante en aras de tutelar sus derechos constitucionales –dimensión subjetiva– la Corte efectúa también, un control de constitucionalidad de ciertas disposiciones jurídicas, estableciendo en función de ese control, reglas con carácter general y de obligatorio cumplimiento –dimensión objetiva–. Por ende, corresponde en la presente acción de incumplimiento, realizar un análisis integral de la sentencia demandada como incumplida en relación con las dos dimensiones referidas.

Por otra parte, y siguiendo el orden de ideas antes desarrollado, cabe advertir, que en principio la acción de incumplimiento, persigue la materialización concreta de las medidas de reparación ordenadas en la parte resolutive del fallo demandado. No obstante, conviene indicar, conforme lo ha expresado la propia Corte Constitucional, que una sentencia, no puede ser analizada y ejecutada de manera aislada, sino de manera integral, en tanto, la *ratio decidendi* de la resolución, no solo la encontramos en la *decisum*, siendo que ésta puede constar dentro de la motivación realizada por los juzgadores a lo largo del fallo. Así, la Corte Constitucional, para el período de transición, en su jurisprudencia sobre la

<sup>1</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 012-09-SIS-CC, caso N.º 0007-09-IS.

<sup>2</sup> Sentencia N.º 156-15-SEP-CC, dicta el 6 de mayo de 2015, dentro del caso N.º 1052-13-EP.

base que las distintas partes de un fallo se relacionan y se corresponden para arribar a la decisión, señaló:

... es necesario considerar que toda sentencia constituye un conjunto sistémico, armónico, en el que la parte considerativa que debe contener la motivación de la sentencia, no es un aparte, aislado de la decisión, todo lo contrario, como señala Gozaíni, "(...) la fundamentación forma parte de la sentencia como un todo indisoluble, creador de argumentos para quienes encuentren justificadas sus razones, como para los que no encuentren satisfechas con ellas sus pretensiones". No puede considerarse en una sentencia, la parte decisoria de manera separada de la que la motiva, pues en ella se establecen los argumentos que determinan la decisión.<sup>3</sup>

En atención a lo antes expuesto, corresponde a esta Corte, analizar la sentencia demandada como incumplida en su integralidad, a efectos de determinar si existe o no el incumplimiento que se demanda; en tal razón, el Pleno de la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

**¿Existe incumplimiento de la sentencia N.º 002-09-SAN-CC, emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro del caso N.º 0005-08-AN, por parte del alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Morona?**

Previo a la resolución del problema jurídico planteado, la Corte considera pertinente, analizar en líneas generales, la naturaleza, alcance y efectos de la acción por incumplimiento y de la sentencia derivada de esta acción, en tanto, precisamente la sentencia cuyo cumplimiento se demanda, ha sido dictada dentro de esta garantía jurisdiccional.

Bajo este escenario, lo primero que cabe indicar es que la acción por incumplimiento, conforme lo establece la propia Constitución en su artículo 93, tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que forman parte del ordenamiento jurídico, así como el cumplimiento de sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos. En este sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 002-12-SAN-CC, señaló:

... es necesario recordar que la acción por incumplimiento creada como garantía jurisdiccional de derechos por la Constitución de la República se orienta a exigir el cumplimiento de obligaciones previstas en la Ley o actos administrativos de carácter general, y garantizar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de Derechos Humanos... Esta acción pone a disposición de los

<sup>3</sup> Sentencia N.º 009-09-SIS-CC dictada el 29 de septiembre de 2009, dentro del caso N.º 0013-09-IS



particulares un mecanismo que permite exigir a las autoridades la realización de un deber que ha omitido cumplir, en procura de la plena vigencia de las leyes y actos administrativos de carácter general, así como decisiones de organismos internacionales de Derechos Humanos, atacando el voluntarismo o discrecionalidad en su cumplimiento, de manera que los respectivos mandatos tengan concreción en la realidad.

En consecuencia, la acción por incumplimiento, tutela el derecho a la seguridad jurídica, en tanto, precautela que las normas que forman parte del ordenamiento jurídico, sean aplicadas por las autoridades obligadas a ello, puesto que al encontrarse vigentes, se presupone que los particulares tienen la certeza de que éstas deben aplicarse, ya que el solo hecho de estar promulgadas no asegura su eficacia. Lo que también se aplica respecto a las sentencias o informes dictados por organismos internacionales de derechos humanos, pues, lo que se persigue es la efectiva materialización en la realidad concreta de tales decisiones.

A partir de lo antes referido, y en lo que respecta a los efectos de una sentencia dictada dentro de una acción por incumplimiento, encontramos que en el supuesto que la Corte Constitucional, una vez sustanciado el procedimiento propio de esta garantía, constata que efectivamente la autoridad llamada para aquello, no ha cumplido o aplicado, la norma, informe o sentencia que se demande, cuando estaba obligado a hacerlo; ordenará que dicha autoridad o las personas que correspondan, cumplan o apliquen lo dispuesto en la norma, sentencia o informe, esto sin perjuicio de la imposición de sanciones que se crean pertinentes.

De lo dicho, se colige entonces, que la sentencia constitucional que acepta una acción por incumplimiento, contiene una disposición específica, la cual deberá ser cumplida por determinada persona; por ende, *prima facie* los efectos de este fallo son *inter partes*, en tanto, es vinculante para los sujetos intervinientes en el proceso. Es decir que las obligaciones determinadas en la sentencia, deben ser acatadas por el sujeto o sujetos accionados –responsables del incumplimiento– en relación con la persona accionante. Sin embargo, tal como se analizó en líneas anteriores en función de la dimensión objetiva de las garantías constitucionales, en razón de la competencia oficiosa de la Corte Constitucional para realizar un control de constitucionalidad, y atendiendo las circunstancias fácticas del caso en concreto, la sentencia de una acción por incumplimiento podrá también tener efectos *inter pares*, *inter comunis*, o *erga omnes*, como en el presente caso, conforme se analiza a continuación.

En este contexto, encontramos que en el caso N.º 0005-08-AN –acción por incumplimiento– que derivó en la sentencia N.º 002-09-SAN-CC –cuyo

cumplimiento hoy se demanda— intervinieron como personas accionadas: el procurador general del Estado, y el gerente y subgerente regional de la Corporación Aduanera Ecuatoriana.

Se advierte entonces, que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Morona, a través de sus representantes legales: alcalde y procurador síndico, no constituyen parte accionada en el referido proceso. Por ende, *prima facie*, en atención a los efectos *inter partes* de la sentencia N.º 002-09-SAN-CC, lo resuelto en dicho fallo, no les impone obligación jurídica alguna. Siendo que, los sujetos obligados a cumplir lo resuelto, únicamente son las personas accionadas, esto es el procurador general del Estado, y el gerente y subgerente regional de la Corporación Aduanera Ecuatoriana. De ahí que el alcalde y procurado síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Morona, en principio, no son susceptibles de incurrir en incumplimiento de la sentencia N.º 002-09-SAN-CC.

Ahora bien, pese a esta precisión de carácter general, corresponde realizar un análisis singularizado, respecto a los cinco numerales que constan en la parte resolutive de la sentencia demandada como incumplida, a fin de identificar, si alguno de éstos, contiene regla o disposición de carácter general, que imponga obligaciones a los sujetos hoy accionados, a partir de lo cual se pueda determinar si existe el incumplimiento que se demanda. En este sentido tenemos que la sentencia N.º 002-09-SAN-CC, dispone lo siguiente:

1.- Negar la acción por incumplimiento planteada por los señores Silvia Game Muñoz y Alfredo Luna Narváez, en contra señor Procurador General del Estado, por improcedente.

2.- Conceder la acción por incumplimiento planteada por los señores Silvia Game Muñoz y Alfredo Luna Narváez en contra del señor Gerente General de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, en los siguientes términos:

De conformidad con los artículos 86 numeral 3 de la Constitución de la República y 44 numeral 3 de las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición, se dispone a los señores Gerente General y Subgerente Regional de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, cumplan con el artículo 23 de la Ley Reformatoria a la Ley sobre Discapacidades y con los dictámenes emitidos por el señor Procurador General del Estado el 24 y 25 de agosto del 2006. Así mismo, se recuerda al señor Gerente General y Subgerente Regional de la CAE, que el dictamen contenido en oficio N.º 01421, no afecta los derechos de los accionantes toda vez que fue emitido con posterioridad al momento en que obtuvieron las respectivas autorizaciones del CONADIS y al amparo de lo previsto en los dictámenes N.º 27235 y 27338 de 24 y 25 de agosto de 2006; por tanto, el dictamen 01421 no puede ser aplicado de manera retroactiva. Por consiguiente, una vez recibidas







las facturas, proformas o **documento asimilable, para el caso de automóviles usados** (que acredite las características individuales de los automóviles que se pretenden importar y la respectiva transferencia de dominio del propietario anterior) **deben limitarse a expedir** las respectivas órdenes de embarque en favor de los accionantes.

Con esos fines, se confiere a la CAE, **15 días término**, contados a partir de la presentación de las facturas, proformas, **o documentos asimilables señalados (para el caso de automóviles usados)**, para emitir las órdenes de embarque relacionadas a los automóviles solicitados por las partes, esto es: automóviles automáticos (ortopédicos de conformidad al artículo 88 del Reglamento a la Ley sobre Discapacidades), de hasta tres años de fabricación anteriores al modelo de la fecha de autorización del Consejo Nacional de Discapacidades.

Se recuerda al señor Gerente General y Subgerente Regional de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, que el incumplimiento de sentencias emitidas por la Corte Constitucional encuentra sanción en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, que al respecto dispone:

*(...) Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar.*

3.- En ejercicio de la atribución prevista en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República, se declara la inconstitucionalidad por el fondo del dictamen N.º 01421 de 23 de junio de 2008 emitido por el señor Procurador General del Estado, Dr. Diego García, declarando su expulsión del ordenamiento jurídico.

4. En ejercicio de la atribución prevista en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República, se *resuelve mediante inconstitucionalidad reductora la expulsión del ordenamiento jurídico ecuatoriano de la palabra " constitucionales" que constan en el artículo 3 literal e) y artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.* En consecuencia, el señor Procurador General del Estado en adelante, deberá abstenerse de emitir dictámenes en las que se haga interpretación de normas constitucionales, so pena de incurrir en arrogación de funciones.

5. En ejercicio de la atribución prevista en el artículo 436 numerales 1 y 3 de la Constitución de la República, se declara la interpretación constitucional condicionada del artículo 44 literal b) de la Ley Orgánica de Aduanas y, por tanto, se deberá interpretar los términos "factura comercial" como una exigencia de documentos respecto a vehículos nuevos; asimismo, se deberá tener como satisfecho este requisito con la presentación del documento equivalente que se pueda obtener para los vehículos usados que pretenda importar la población discapacitada.

Revisado lo dispuesto en el primer numeral, se observa que lo expresado por la Corte Constitucional, guarda relación con la parte declarativa de su decisión, esto es, el pronunciamiento a partir del cual se niega la acción por incumplimiento planteada por Silvia Game Muñoz y Alfredo Luna Narváez respecto del procurador general del Estado. Es decir, lo decidido en este numeral, se agota

únicamente con la negación de aceptar la acción propuesta respecto a uno de los accionados y no tiene ningún efecto extra, tanto más que en esta declaración no se establecen consideraciones adicionales de carácter general. En consecuencia, de lo resuelto en el numeral 1, no se desprende obligación jurídica alguna a ser cumplida por los accionados, *ergo*, no puede existir incumplimiento de lo resuelto en esta medida.

En lo que respecta al numeral segundo, se observa que en una primera parte, la Corte Constitucional, declara la aceptación de la acción propuesta por los accionantes respecto al gerente general de la Corporación Aduanera Ecuatoriana. En consecuencia, en razón de esta aceptación, dispone que tanto el gerente como el subgerente regional de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, cumplan con el artículo 23 de la Ley Reformatoria a la Ley sobre Discapacidades y con los dictámenes emitidos por el procurador general del Estado el 24 y 25 de agosto del 2006, con la precisión de que el dictamen N° 01421, no puede ser aplicado de manera retroactiva.

En virtud de aquello, la actuación expresa que se exige a los accionados, es que una vez recibidas las facturas, proformas o documentos asimilables, para el caso de automóviles usados, que acredite las características individuales de los automóviles que se pretenden importar y la respectiva transferencia de dominio del propietario anterior, deben limitarse a expedir las respectivas órdenes de embarque en favor de los accionantes; concediéndoles el término de 15 días, a partir de la presentación de las facturas o documentos antes referidos, y advirtiéndoles que el incumplimiento de sentencias emitidas por la Corte Constitucional, es sancionado con destitución del cargo. Aquí, corresponde advertir el efecto *inter pares* de la resolución, en cuanto lo dispuesto en este numeral, no solo beneficia a las personas accionantes, sino que se hace extensivo a todos aquellos que se encuentren en situaciones fácticas y jurídicas similares.

En atención a lo antes expuesto, se colige que el incumplimiento de esta disposición, solo puede materializarse en las actuaciones exclusivas de las personas accionadas, en tanto, sobre ellos recae la obligación expresamente ordenada –emitir las ordenes de embarque dentro del término de 15 días– y no respecto de las actuaciones de otros funcionarios públicos, como el alcalde o procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Morona, quienes tal como ha quedado expuesto, al no ser sujetos accionados en el proceso, no son destinatarios de los efectos jurídicos de la medida dispuesta.

En lo que respecta a lo dispuesto en los numerales 3, 4 y 5, se advierte de forma clara, que en estas disposiciones, la Corte Constitucional como máximo órgano





de control e interpretación constitucional, en razón del principio *iura novit curia*, y en atención a lo dispuesto en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución, realiza un control de constitucionalidad, tanto del dictamen N.º 01421 emitido por el procurador general del Estado, como de los artículos 3 literal e) y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, y el artículo 44 literal b) de la Ley Orgánica de Aduanas.

Es así que en el numeral tercero, se observa que la Corte declara la inconstitucionalidad por el fondo del dictamen N.º 01421 emitido por el procurador general del Estado; de manera que tal declaratoria obliga a que toda autoridad pública en el ejercicio de sus funciones, esté imposibilitada de aplicar dicho dictamen o fundamentarse en el mismo para la toma de sus decisiones, por ser inconstitucional.

En relación a lo resuelto en el punto cuarto, se tiene que la Corte Constitucional, declara la inconstitucionalidad de una parte del texto contenido en el artículo 3 literal e) y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. En virtud de aquello, emite una sentencia sustractiva o reductora, en tanto, dispone que se expulse la palabra “constitucional” que consta en las antes referidas disposiciones, a fin de que éstas sean compatibles con la norma fundamental. Al respecto, si bien esta disposición, *a priori*, resulta general, cabe destacar que sus efectos se irradian, principalmente sobre el procurador general del Estado, en tanto, éste debe abstenerse de emitir dictámenes relacionados con la interpretación de normas constitucionales –facultad exclusiva de la Corte Constitucional– en consecuencia, podemos indicar que el principal sujeto obligado con esta disposición es el procurador general del Estado.

Finalmente, en lo que respecta a lo ordenado en el numeral 5, se observa que en este caso, la Corte Constitucional, al realizar el control de constitucionalidad del artículo 44 literal b) de la Ley Orgánica de Aduanas, condiciona la constitucionalidad de dicha norma, en tanto, ésta sea interpretada conforme a los criterios dados por la propia Corte. Concretamente, se establece que el término “factura comercial”, debe interpretarse como una exigencia de documentos respecto a vehículos nuevos y se deberá entender como satisfecho este requisito, con la presentación del documento equivalente que se pueda obtener para los vehículos usados que pretenda importar la población discapacitada.

En este contexto, se observa que lo dispuesto en los numerales 3, 4 y 5 de la sentencia N.º 002-09-SAN-CC, al ser resoluciones derivadas de un control de constitucionalidad, tienen una dimensión objetiva y son de efectos *erga omnes*, por ende, deben ser cumplidas por todo funcionario público o privado.

De la fundamentación expuesta por el accionante para sustentar la presente acción y que consta en el libelo de su demanda, se advierte que el incumplimiento demandado, no guarda relación con una falta de observancia a lo dispuesto por la Corte Constitucional en los numerales 3, 4 y 5 de la sentencia cuyo cumplimiento se exige. Es decir, no se argumenta que los accionados: alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Morona, en el ejercicio de sus funciones, hayan procedido o resuelto con base en el dictamen declarado como inconstitucional o hayan interpretado el artículo 44 literal b) de la Ley Orgánica de Aduanas, desatendido el sentido dado por la Corte o en su defecto, hayan aplicado los artículos 3 literal e) y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, desobedeciendo la inconstitucionalidad reductora dispuesta por este organismo, casos en los que se podría configurar un incumplimiento de sentencia constitucional.

Ahora bien, de la revisión de la demanda, se infiere que los argumentos esgrimidos por el accionante, para sustentar su acción, hacen relación al hecho de que la sentencia N.º 002-09-SAN-CC, constituye un precedente constitucional obligatorio, siendo que en esta sentencia, en la *ratio decidendi* se ha establecido que “las interpretaciones que sobre la Ley realiza el Procurador General del Estado, constituyen norma vinculante”.

Al respecto, en primer lugar, la Corte estima conveniente indicar que en función de lo dispuesto en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución de la República, la jurisprudencia vinculante –precedente– o reglas jurisprudenciales, pueden ser dictadas por la Corte Constitucional, dentro de un proceso constitucional de selección o revisión, o al resolver una garantía constitucional de protección de derechos, atendiendo la naturaleza del caso puesto a su conocimiento<sup>4</sup>.

Así en la sentencia N.º 001-14-PJO-CC, dictada dentro del caso N.º 0067-11-JD, este organismo, expresamente ha determinado que:

De conformidad al artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República; artículo 2 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional, a través de la Sala de Revisión, emite sentencias que contengan jurisprudencia vinculante o precedente con carácter *erga omnes*, en los casos que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección. La Corte Constitucional, en ejercicio de dichas competencias constitucionales y legales, está facultada para, de manera paralela al desarrollo de jurisprudencia vinculante, efectuar la revisión con efectos *inter partes*, *pares* o *communis* de aquellos casos en los que se constate en la sustanciación o decisión de la causa, una vulneración a derechos constitucionales.

<sup>4</sup> Véase sentencia N.º 004-13-SAN-CC, dictada el 13 de junio de 2013, dentro del caso N.º 0015-10-AN.



Y en la sentencia N.º 102-13-SEP-CC, dictada el 4 de diciembre de 2013, dentro del caso N.º 0380-10-EP, respecto al alcance vinculante de las decisiones de la Corte Constitucional, señaló:

El alcance de vinculante debe ser examinado a la luz de la calidad de órgano de cierre en la que se constituye la Corte Constitucional, es decir, en virtud de su calidad de intérprete máximo, sus resoluciones vinculan a los otros intérpretes de la Constitución. Entonces, el carácter constitucional de vinculante de las decisiones de la Corte Constitucional se fundamenta, por una parte, en asegurar la coherencia y consistencia en la aplicación de los mandatos constitucionales por parte de todos los operadores de justicia, y por otra parte como órgano de cierre en materia de interpretación constitucional.

Sobre este escenario constitucional, y en razón de que las sentencias constitucionales no pueden ser analizadas de forma aislada, sino de manera integral, tal como se determinó en el acápite 1.2 de este fallo. Corresponde entonces, determinar si en la sentencia demandada como incumplida, dentro de la motivación, se crean reglas jurisprudenciales de obligatorio cumplimiento con efectos generales –dimensión objetiva- en especial, la que hace referencia el accionante, en el sentido “que las interpretaciones legales que hace el procurador general del Estado, constituyen norma vinculante”.

Al respecto, la Corte observa que en la sentencia N.º 002-09-SAN-CC, al momento de efectuarse el control de constitucionalidad que derivó en las medidas ordenadas en los numerales 3 y 4 de la parte resolutive; dentro de la *ratio decidendi*, y al analizar la naturaleza jurídica de los dictámenes emitidos por el procurador general del Estado, se establece que el dictamen del procurador, debe ser considerado como una norma jurídica, en tanto, cumple con tres requisitos propios de la naturaleza de una disposición jurídica, a saber: 1. Generalidad; 2. Crea o modifica el derecho objetivo; y, 3. Se encasilla dentro de la jerarquía normativa como acto de poder público, tal como lo establece el artículo 425 de la Constitución de la República. Es así que precisamente a partir de considerar al dictamen del procurador como norma jurídica, se analiza la constitucionalidad del dictamen N.º 01421 del 23 de junio de 2008, y que ha sido declarado como inconstitucional.

Por ende, si en la sentencia N.º 002-09-SAN-CC, la Corte expresamente ha determinado que los dictámenes del procurador general del Estado, constituyen norma jurídica, se entiende que lo resuelto en dichos dictámenes es de obligatorio cumplimiento al tener la misma fuerza vinculante que cualquier precepto jurídico. En este sentido, cabe determinar, si efectivamente existe

incumplimiento por parte de los sujetos accionados, en el sentido de que no han atendido la naturaleza jurídica y los efectos del dictamen del procurador general del Estado, conforme lo ha dejado señalado la Corte Constitucional.

En concreto, el incumplimiento que se demanda, a criterio del accionante se presenta por cuanto el procurador, al absolver la consulta del municipio de Morona, mediante oficio PGE N.º 07910 del 18 de enero de 2008, ha señalado que “Los centros de educación superior públicos y particulares cofinanciados por el Estado, están expresamente exonerados del pago de la Contribución especial de mejoras, por lo que las municipalidades están obligadas a aplicar el Art. 83 de la Ley Orgánica de Educación Superior”. Sin embargo, pese a existir este pronunciamiento, refiere el demandante, que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Morona, ha iniciado un juicio coactivo (N.º 016-2011) en contra de la Universidad Católica de Cuenca, a fin de cobrar la contribución especial de mejoras, sobre el cual ha deducido excepciones y por ende el proceso ha sido remitido al Tribunal Distrital N.º 3 de lo Fiscal con sede en Cuenca, que en sentencia dictada el 4 de julio de 2011 a la 09:00, sin considerar el dictamen del procurador general del Estado y el precedente jurisprudencial obligatorio de la Corte Constitucional, rechaza las excepciones al procedimiento coactivo y declara su validez.

Es importante mencionar el criterio expuesto por los jueces del Tribunal Distrital N.º 3 de lo Fiscal con sede en Cuenca, quienes en su resolución, al hacer referencia al pronunciamiento del procurador general del Estado, presuntamente incumplido, en lo principal, han indicado que el Código Tributario en el artículo 135 establece que solo las absoluciones expedidas por la administración tributaria competente, tendrán validez y efecto jurídico, en relación a los sujetos pasivos de las obligaciones tributarias por ésta administradas. De ahí que las absoluciones de consultas presentadas a otras instituciones, organismos o autoridades no tendrán efecto jurídico en el ámbito tributario. Además que el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría, señala que la absolución de consultas, tendrán el carácter de vinculante excepto cuando se trate de asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales, o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose trabada la *litis*. De igual manera refieren que el artículo 2 del Código Tributario, consagra la supremacía de las normas tributarias, estableciendo que las disposiciones de este código, prevalecen sobre otras normas generales o especiales. En consecuencia, concluyen señalando que en materia tributaria, no tiene carácter vinculante la absolución de consultas que realice el procurador general del Estado.





En función de lo antes expuesto, tenemos que el presunto incumplimiento demandado por el accionante, en el sentido de que no se ha observado el pronunciamiento emitido por el procurador dentro del proceso tributario, se traduce en un conflicto de normas infraconstitucionales –antinomias– esto es, entre la resolución dictada por el procurador general del Estado, que según lo expuesto por la Corte Constitucional, ocupa el rango de acto del poder público dentro de la jerarquía normativa, y el artículo 135 del Código Tributario, cuerpo normativo que tiene el rango de ley ordinaria.

En definitiva, encontramos una norma jurídica emanada del procurador general del Estado, la cual dispone que “Los centros de educación superior públicos y particulares cofinanciados por el Estado, están expresamente exonerados del pago de la Contribución especial de mejoras” y una disposición del Código Tributario que torna en inaplicable dicho pronunciamiento, en tanto señala que: “Solo las absoluciones expedidas por la administración tributaria competente tendrán validez y efecto jurídico, en relación a los sujetos pasivos de las obligaciones tributarias por ésta administrados, en los términos establecidos en los incisos anteriores, por lo tanto, las absoluciones de consultas presentadas a otras instituciones, organismos o autoridades no tendrán efecto jurídico en el ámbito tributario”.

En tal virtud, queda evidenciado que la pretensión jurídica que subyace a la presente acción de incumplimiento, si bien ha sido planteada en términos constitucionales, en definitiva, corresponde a un asunto de legalidad, por cuanto, tal como ha quedado expuesto, el problema jurídico a dilucidar dentro del proceso ordinario tributario, no consiste en determinar si los sujetos accionados han incumplido el mandato expreso, dado por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 002-09-SAN-CC, en el sentido que el dictamen del procurador general del Estado constituye norma jurídica, con los efectos que esto representa; sino que se deriva en determinar cuál de las normas jurídicas en contraposición, antes citadas, resulta aplicable al caso en concreto. Situación jurídica –resolución de antinomias– que tal como lo ha señalado esta Corte a través de su jurisprudencia, no es un asunto que compete resolver al máximo organismo de administración de justicia constitucional, sino a la justicia ordinaria, así en la sentencia N.º 003-13-SIN-CC, señaló:

La presunta vulneración al principio de jerarquía normativa, sustentado en un conflicto decreto-ley, no es materia de relevancia constitucional, sino de legalidad; en tal virtud, no es un asunto de competencia de la justicia constitucional. Por otro lado, se debe precisar que el ordenamiento jurídico contempla mecanismos jurisdiccionales de protección pertinentes para la tutela de los derechos de las personas que puedan ser objeto de lesiones como consecuencia de una antinomia normativa de rango

infraconstitucional. Sostener lo contrario y permitir que la justicia constitucional, en este caso la Corte, incurriere en esas competencias lesionaría el principio de interpretación integral de la Constitución y generaría como resultado que la justicia constitucional termine por absorber a la justicia ordinaria<sup>5</sup>.

Por lo expuesto, en el caso en concreto, la sentencia N.º 002-09-SAN-CC, ha sido dictada dentro de la garantía constitucional de acción por incumplimiento, mediante la cual la Corte Constitucional de manera expresa ha señalado obligaciones de hacer y no hacer dirigidas a determinados sujetos obligados. En consecuencia, una vez analizada de manera integral el posible incumplimiento de la sentencia demandada por el accionante, tanto de las obligaciones que originó efectos *inter partes*, *inter pares*, así como de las disposiciones relacionadas con el control de constitucionalidad, las mismas que tienen efectos generales, se ha determinado conforme se destacó en líneas anteriores que no existe incumplimiento alguno por parte de los hoy accionados.

En definitiva, de la revisión integral de la sentencia N.º 002-09-SAN-CC, no se observa que la misma contenga una obligación jurídica expresa respecto del alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Morona, a partir de lo cual se pueda determinar que efectivamente los sujetos accionados han incumplido dicho fallo, en razón de no haber ejecutado lo que estaban obligados a hacer. Además, tampoco se verifica que aquellas medidas de carácter general dispuestas en la sentencia, relacionadas con el control de constitucionalidad que efectuó la Corte Constitucional, hayan sido inobservadas por los sujetos demandados.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

#### SENTENCIA

1. Negar la acción de incumplimiento planteada, en consecuencia, se dispone el archivo de la misma.

---

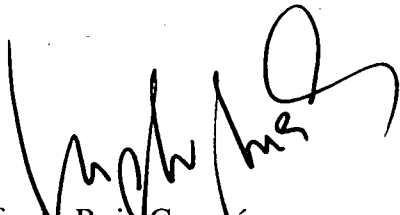
<sup>5</sup> Sentencia N.º 003-13-SIN-CC, dictada el 4 de abril de 2013, dentro del caso caso N.º 0042-11-IN acumulados 0043-11-IN y 0045-11-IN.

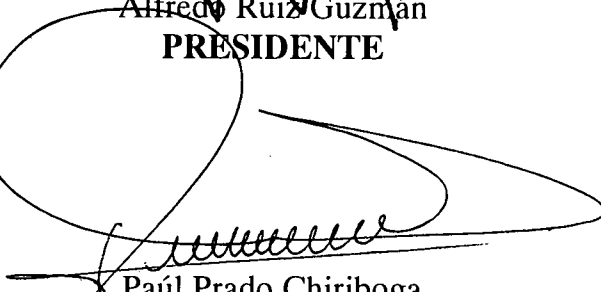




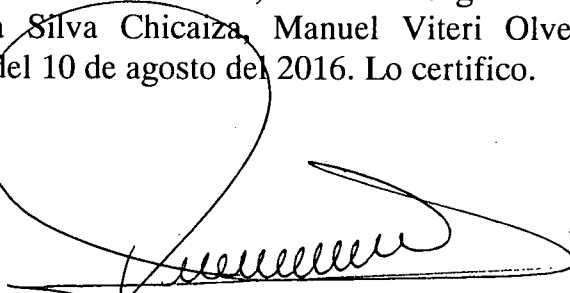


2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

  
Paul Prado Chiriboga  
**SECRETARIO GENERAL (S)**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 10 de agosto del 2016. Lo certifico.

  
Paul Prado Chiriboga  
**SECRETARIO GENERAL (S)**

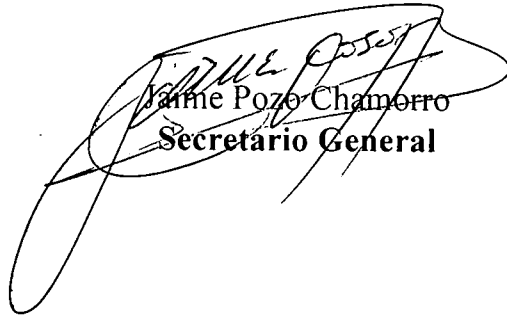
  
PPCH/djs/jzj



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**CASO Nro. 0107-11-IS**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 31 de agosto del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
**Secretario General**

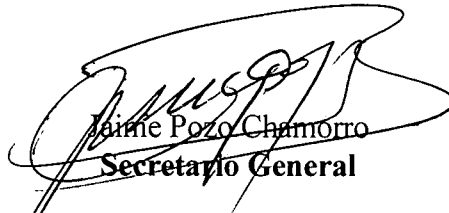
JPCH/JDN



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

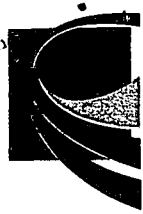
**CASO 0107-11-IS**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, en la ciudad de Quito, al primer día del mes de septiembre de dos mil dieciséis, se notificó con copia certificada de la sentencia de **049-16-SIS-CC**, de 10 de agosto del 2016, a los señores: César Augusto Cordero Moscoso, rector titular fundador de la Universidad Católica de Cuenca en la casilla constitucional **509** y en el correo electrónico [e64pozoc@hotmail.com](mailto:e64pozoc@hotmail.com); Alcalde y Procurador Síndico del Gobierno Municipal del Cantón Morona en la casilla constitucional **43** y en el correo electrónico [mmorona@macas.gob.ec](mailto:mmorona@macas.gob.ec); [salinasjulio28@hotmail.com](mailto:salinasjulio28@hotmail.com); Procurador General del Estado en la casilla constitucional **18**; a los señores jueces del Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 3 con sede en la ciudad de Cuenca, mediante oficio **4485-CCE-SG-NOT-2016**; conforme constan de los documentos adjuntos. Se deja constancia que en la judicatura antes referida no se procedió con la notificación en razón al oficio **154-CCE-SG-RZ6-2016**, suscrito por la Coordinadora de la Regional de la ciudad de Cuenca.- Lo certifico.-

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/jdn





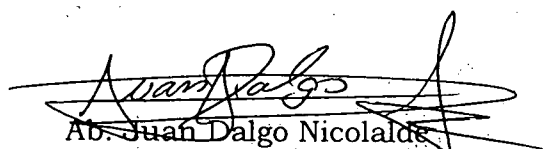
## GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 467


ACTOR	CASILL A CONSTITUCION AL	DEMANDADO	CASILLA CONSTITUCION AL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
DIRECTOR DE ASESORIA JURIDICA DE LA POLICIA NACIONAL	20	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	18	0909-11-EP	SENT. 17 DE AGOSTO DEL 2016
		JOSÉ FERNANDO KAISER SOLEDISPA	961 Y 485		
CÉSAR AUGUSTO CORDERO MOSCOCO, RECTOR TITULAR FUNDADOR DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA	509	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	18	0107-11-IS	SENT. 10 DE AGOSTO DEL 2016.
		ALCALDE Y PROCURADOR SÍNDICO DEL GOBIERNO MUNICIPAL DEL CANTÓN MORONA	43		
PREFECTO PROVINCIAL DE GAD DE LA PROVINCIA DE SUCUMBIOS	986	JOSE OSWALDO CALVOPINA MONCAYO	263	1997-12-EP	SENT. 10 DE AGOSTO DEL 2016
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	18		
JAIME ASTUDILLO ROMERO, RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE CUENCA	116; 166 Y 286	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	18	1042-10-EP	SENT. 29 DE JUNIO DEL 2016 Y VOTO SALVADO
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	74	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	18	1219-11-EP	SENT. 17 DE AGOSTO DEL 2016
EDGAR ROQUE MENDOZA LÓPEZ	961	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	18	0428-12-EP	SENT. 10 DE AGOSTO DEL 2016.
		SUSANA DUEÑAS DE LA TORRE, SECRETARIA DE	858		

		GESTIÓN DE RIESGOS			
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	18	1309-12-EP	SENT. 10 DE AGOSTO DEL 2016
		PRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL	1119	1021-15-EP	PROV. 25 DE AGOSTO DEL 2016
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	18		
		MANUEL DE JESÚS TORO ASANZA	174	1184-16-EP	AUTO. 16 DE AGOSTO DEL 2016
PETER JAIME CEDENO SIGUENSA	1056			0161-16-EP	AUTO. 16 DE AGOSTO DEL 2016
JOSE ARTURO VELEZ VALDIVIESO	414	FISCALIA GENERAL DEL ESTADO	44	1429-16-EP	AUTO. 16 DE AGOSTO DEL 2016
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL	579	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	18	0439-12-EP	AUTO DE PLENO. 17 DE AGOSTO DEL 2016
		DEFENSOR DEL PUEBLO	24		
MARÍA CARMEN PACA AJITIMBAY	281	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	18	0030-14-IS	AUTO DE PLENO. 25 DE AGOSTO DEL 2016
		EDWIN STALIN ALDAS CÁRDENAS, DIRECTOR PROVINCIAL DE SALUD DE CHIMBORAZO O COORDINACIÓN ZONAL 3 DE SALUD	42		
		GLADYS MERA SEGOVIA, DIRECTORA DEL HOSPITAL "PUBLIO ESCOBAR G" DEL CANTÓN COLTA	42		
		MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA	42		
GERENTE DE LA CÍA. GERARDO ORTIZ E HIJOS LTDA	623	SERVICIO DE RENTAS INTERNAS	52	1621-16-EP	AUTO. 23 DE AGOSTO DEL 2016

Total de Boletas: **(36) treinta y seis**

QUITO, D.M., 01 de septiembre del 2016

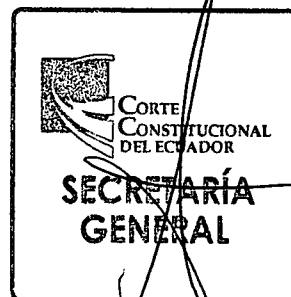
  
Ab. Juan Dalgo Nicolalde  
**ASISTENTE DE PROCESOS**

 **CASILLEROS CONSTITUCIONALES**  
Fecha: 1 SET 2016  
Hora: 15 h 40  
Total Boletas: 36

**Jair Dalgo**

---

**De:** Jair Dalgo  
**Enviado el:** jueves, 01 de septiembre de 2016 15:58  
**Para:** 'e64pozoc@hotmail.com'; 'mmorona@macas.gob.ec'; 'salinasjulio28@hotmail.com'  
**Asunto:** SE NOTIFICA SENTENCIA DE 10 DE AGOSTO DEL 2016  
**Datos adjuntos:** 0107-11-IS.pdf





Caso No. 1042-10-EP,  
0196-11-EP, 0223-12-EP  
Registro No. 8438

**Origen:** PAULINA TAPIA LEON  
 EXPERTA CONSTITUCIONAL JURISDICCIONAL  
 CORTE CONSTITUCIONAL

**Número oficina:** OFICIO 154-CCE-SG-RZ6-2016

**Fecha oficina:** 06 de Septiembre de 2016

**Fecha Recibo:** 07 de Septiembre de 2016 11:54:00

**Anexos:** 20 FOJAS

**Número Guía**

**Usuario Actual** jdalgo

**Hojas** UNA

**PETICIÓN**

REMITE NOTIFICACIONES

**HISTORIAL DOCUMENTO:**

FECHA REGISTRO	FECHA RECEPCION FISICA	USUARIO ENVIO	OBSERVACIONES ENVIO	USUARIO RECIBIO
07-09-2016 12:13:26	07-09-2016 11:54:00	jcarrera	PARA CONOCIMIENTO	jdalgo

**OBSERVACIONES**

---



---



---



---



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**Oficio No. 154-CCE-SG-RZ6-2016**  
Cuenca, 06 de septiembre de 2016

Doctor  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**  
**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**  
Quito.-

De mi consideración,  
En atención a las solicitudes de notificación enviadas por parte de la Secretaría General, me permito adjuntar la fe de presentación en original de conformidad al siguiente detalle:

Oficio No.	Dirigido a	No. Causa
4488-CCE-SG-NOT-2016	Señores Jueces Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay	1042-10-EP
4489-CCE-SG-NOT-2016	Señores Jueces del Segundo Tribunal de Garantías Penales del Azuay	1042-10-EP

Notificaciones realizadas:

Guía No.	Número de Casillero Judicial	No. Causa
552	498	0196-11-EP
547	080	0223-12-EP

También, devuelvo Oficio 4485-CCE-SG-NOT-2016 con la correspondiente documentación adjunta, ya que, a pesar de haber hecho todos los esfuerzos, en los archivos físicos ni digitales de la Judicatura no se encontraron coincidencias con el número de proceso 016-2011 al que se hace referencia y por ello no se pudo cumplir con la notificación. Solicito se adjunte algún documento que pruebe que efectivamente es el número correspondiente y se remita nuevamente para cumplir con lo dispuesto. Lo que comunico para los fines pertinentes.

Atentamente,

**Paulina Tapia León**  
**EXPERTA CONSTITUCIONAL JURISDICCIONAL**

Adjunto: lo mencionado  
CC: archivo  
pti/2016

**CORTE  
CONSTITUCIONAL**

OFICINA REGIONAL PARA  
AZUAY, CAÑAR, MORONA SANTIAGO

**SECRETARÍA GENERAL  
DOCUMENTOLOGÍA**

Recibido el día de hoy... **07 SEP 2016**

Por: *JCS* a los *12:108*

Anexos: *00 FJG*

**SECRETARÍA GENERAL**





CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Quito D. M., 31 de agosto del 2016  
Oficio 4485-CCE-SG-NOT-2016

Señores

**JUECES DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO FISCAL NO. 3 CON SEDE  
EN LA CIUDAD DE CUENCA**

Cuenca.-

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, adjunto copia certificada de la sentencia de **049-16-SIS-CC**, de 10 de agosto del 2016, emitida dentro de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales **0107-11-IS**, presentada por: César Augusto Cordero Moscoco, rector titular fundador de la Universidad Católica de Cuenca, referente al juicio coactivo **016-2011**.

Atentamente,

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

Adjunto: lo indicado  
JPCH/jdn

